

DE LA COMMISSION EN DOUANE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 12 Décembre 1936, à 14 heures

PAR

Jacques FRESCO

MEMBRES DU JURY :

Président : M. HAMEL, Professeur.

Suffragants } M. HUGUENEY, Professeur.
 } M. ESMEIN, Professeur.

PARIS

LES PRESSES MODERNES

IMPRIMERIE AU PALAIS-ROYAL

96, GALERIE BEAUJOLAIS

1936

DE LA COMMISSION EN DOUANE

DE LA COMMISSION EN DOUANE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 12 Décembre 1936, à 14 heures

PAR

Jacques FRESCO

MEMBRES DU JURY :

Président : M. HAMEL, Professeur.

Suffragants { M. HUGUENEY, Professeur.
M. ESMEIN, Professeur.

PARIS

LES PRESSES MODERNES

IMPRIMERIE AU PALAIS-ROYAL

96, GALERIE BEAUJOLAIS

1936

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A Monsieur MARCEL PEIGNE

En témoignage de mes sentiments
affectueux.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Généralités sur la profession de Commissionnaire en Douane

Le commerce extérieur occupe dans l'économie nationale de la France un rôle primordial.

Les caractères généraux de ce commerce extérieur, pour les résumer dans une formule, sont les suivants : la France importe des matières premières et exporte des produits fabriqués. A l'importation, les matières premières nécessaires à l'industrie représentent en valeur un total bien supérieur à celui des objets fabriqués et à celui des produits alimentaires. A l'exportation, la valeur des objets fabriqués l'emporte sur celle des deux autres catégories.

La politique commerciale et douanière de la France doit donc s'inspirer de ces différents éléments. Il faut reconnaître cependant que depuis la fin de la guerre aucun plan méthodique d'ensemble n'a été suivi. Après l'armistice, ce fut tout d'abord l'abolition des mesures spéciales édictées pendant les hostilités ; les prohibitions de sortie disparaissent. Bientôt la dépréciation graduelle de la monnaie rendit indispensable un ajustement du tarif douanier ; un décret de 1919 instaure le système des coefficients de majoration lesquels furent fréquemment modifiés jusqu'en 1922. De 1922 à 1926 les droits de douane gardèrent une certaine stabilité ; à cette date, deux majorations de 30 % chacune furent imposées.

Par ailleurs, des mesures très nombreuses de défense douanière avaient été prises pendant toute cette période parmi lesquelles nous citerons la loi du 29 juillet 1919 autorisant l'octroi d'un tarif intermédiaire entre le tarif général et le tarif minimum.

La stabilisation du franc étant intervenue en 1928, beaucoup de bons esprits pensèrent à l'époque qu'une refonte de la législation douanière, dont tout le monde sentait la nécessité, devenait possible. Aucune réforme n'intervint cependant. Telle était donc la situation au moment où la crise économique, vague déferlée de l'Ouest, vient atteindre la France à partir de 1930 ; les prix s'écroulent, les stocks s'accumulent, les exportations s'effondrent et le marché français se trouve, au milieu de ce bouleversement du régime des échanges, menacé d'envahissement par les produits étrangers.

Comment la France va-t-elle réagir contre cette invasion d'un genre nouveau ?

On essaie tout d'abord des armes classiques ; on relève sensiblement et à plusieurs reprises les positions les plus touchées du tarif. A ces mesures, l'étranger répond par des mesures analogues sur les positions de son tarif intéressant nos exportations. Deux expédients sont alors utilisés : les surtaxes compensatrices de l'écart des changes et les contingentements.

Les surtaxes de change frappent les produits en provenance des pays au change dévalué ; elles permettent de lutter contre le chaos des changes, mais sont inopérantes contre les dénivellations des prix de revient français et étrangers.

Le contingentement, mesure de guerre reprise dans une ère de paix, constitue en vérité l'arme la plus efficace dans une lutte douanière entreprise dans les conditions actuelles

de désordre des marchés internationaux, mais une arme dangereuse ; le contingentement est arbitraire, vexatoire, il abrite d'une façon trop parfaite les industries nationales, lesquelles ont ainsi tendance à perdre de leur vitalité.

Est-il nécessaire d'ajouter que la taxation douanière est devenue depuis la guerre, du fait de la multiplicité des mesures de protection et des changements incessants de la législation, de plus en plus complexe ?

Pour nous en tenir aux droits de douane proprement dits, leur assiette est différente selon le taux du droit auquel est taxée la marchandise. Celle-ci peut être taxée au poids brut, au poids net, au poids net légal. Elle peut encore être taxée à la valeur. Outre les droits proprement dits, l'Administration des douanes perçoit encore la taxe d'importation, les taxes de statistique, formalités douanières et timbre, les surtaxes compensatrices de l'écart des changes, les taxes de consommation et les taxes intérieures, pour ne rien dire des surtaxes d'entrepôt ou d'origine.

La complexité de la tarification douanière dont nous venons de donner une idée sommaire a entraîné corrélativement la complexité de l'opération douanière elle-même.

Il ne suffit pas au particulier qui désire procéder au dédouanement de ses marchandises de connaître la position douanière sous laquelle elles sont susceptibles d'être reprises, il lui faut encore se soumettre à des règles strictes d'Administration et de Gouvernement.

D'abord rédiger dans les termes du tarif une déclaration signée tout en respectant dans la rédaction de cette déclaration des normes rigides et invariables. Présenter ensuite à l'Administration, à l'appui de la déclaration, certains documents concernant l'expédition : facture, certificat d'origine,

licence d'importation, certificat sanitaire, spécification et toutes pièces telles que catalogues, contrats, etc... dont le Service pourrait avoir besoin. Ensuite, la déclaration étant déposée et enregistrée, attendre le tour de vérification, déballer le cas échéant les colis dont la Douane exigera la présentation, peser les marchandises taxées au poids net, éventuellement démonter certaines parties de l'objet en dédouanement si ces parties sont soumises à un tarif différent de l'ensemble, finalement attendre la liquidation de la déclaration, payer les droits et obtenir mainlevée de la marchandise.

Le mécanisme d'une opération douanière tel que nous l'avons démonté ci-dessus est celui d'une opération normale, mais en matière de douane, combien peu d'affaires peuvent rentrer dans cette catégorie ! Reprenons l'opération à son début ; le déclarant occasionnel devra rechercher dans le tarif des douanes le numéro exact sous lequel il devra déclarer sa marchandise ; cette recherche sera dans la plupart des cas facile, mais quelquefois, la marchandise à dédouaner n'ayant pas fait l'objet d'un classement dans le tarif, il faudra provoquer ce classement en adressant une demande à l'Administration. Ne nous laissons pas cependant arrêter par cette difficulté qui ne jaillit qu'exceptionnellement ; l'importateur a rédigé et déposé sa déclaration, il attend la vérification du Service, il peut l'attendre quelquefois deux jours si la Douane est embouteillée par un afflux saisonnier ou anormal de déclarations. La vérification a lieu, elle provoque un litige entre l'Administration et le déclarant, celui-ci prétend que le poids des accessoires en aluminium de la machine déclarée n'excède pas 5 % du poids total de la machine et que, par conséquent, ces accessoires ne doivent pas être repris à leur droit propre ; la Douane prétend le contraire : au déclarant à démontrer s'il le peut les pièces en

aluminium de sa machine et à les peser à part. Cet incident réglé, mille autres peuvent surgir : la marque d'origine est inexistante ou mal apposée, il faut procéder à l'apposition de cette marque et pour ce faire, transférer les marchandises en entrepôt ; une licence d'importation établie pour un bureau de douane n'est pas valable pour un autre ; etc... De plus, le déclarant doit fournir caution pour certaines opérations. Ainsi est justifiée l'intervention de spécialistes des opérations douanières dont la présente étude a pour but d'étudier le rôle.

Le commissionnaire en douane est un mandataire salarié qui remplit vis-à-vis de l'Administration des Douanes toutes les formalités d'entrée et de sortie.

Cette définition classique, si elle a le mérite de mettre en relief le rôle juridique du commissionnaire en douane, a, par contre, l'inconvénient de ne pas en souligner le rôle commercial effectif.

En effet, presque toujours, le commissionnaire en douane est un commissionnaire de transports dont l'intervention auprès de la Douane ne constitue que l'aboutissement d'une opération plus large de transport, souvent même de crédit.

Un commissionnaire en douane « stricto sensu » se contenterait de rédiger la déclaration sous une forme administrative et de donner une destination légale à la marchandise : mise à la consommation, transit international, mise en entrepôt réel ou fictif, réexpédition, etc... Pas un transitaire en douane n'occupe en réalité une telle situation.

Cette remarque était nécessaire non seulement afin de mettre l'accent sur l'importance du rôle économique des transitaires, mais encore et surtout parce que l'activité du transitaire en tant que commissionnaire de transport réagit sur son activité de commissionnaire en douane ; un exemple

illustrera mieux notre pensée : un négociant désireux d'importer de Birmingham certain type de machine se rendra chez son transitaire pour discuter successivement avec lui : 1) la question du transport, 2) la question douanière : quel est le droit de douane sur ce type de machine, existe-t-il un contingent susceptible d'entraver l'importation, dans l'affirmative quel poids peut-on espérer importer au cours de tel ou tel trimestre, etc...

Par conséquent, s'il ne faut pas juridiquement parlant confondre les deux formes d'activité du transitaire, il ne faut pas oublier en revanche qu'elles représentent deux éléments essentiels sinon complémentaires de sa profession. Le commissionnaire en douane apporte donc, en tant que transitaire, une contribution décisive aux échanges internationaux : il possède à l'étranger des agents et des correspondants prêts à le renseigner sur les tarifs de chemins de fer, la législation douanière, les prohibitions de sortie ou d'entrée, etc...

Il prend en charge une marchandise en un lieu quelconque, assure son transport jusqu'à n'importe quel autre lieu du monde après avoir fait effectuer les opérations de douane aux points de transit. De plus, certains transitaires apportent à leur clientèle le concours de leurs capitaux. Ce sera tout d'abord par une opération élémentaire de crédit : le commissionnaire en douane acquitte les droits et taxes et ne se fait rembourser par son client qu'à l'expiration d'un délai convenu : 30, 60 ou 90 jours. Mais un perfectionnement de l'opération de crédit consiste pour le transitaire à financer l'opération d'importation : Un négociant français désire commander à Chicago cinq mille dollars d'appareils frigorifiques, sa trésorerie ne lui permettant de payer la commande comptant à son fournisseur américain et par suite de bénéficier d'un escompte de 5 0/0, il s'adresse à son transi-

taire ; celui-ci paiera par l'intermédiaire de son correspondant à Chicago la commande de l'importateur, se réservant éventuellement un pourcentage de l'escompte accordé. La marchandise étant transportée et dédouanée ne sera livrée au client — garantie que se réserve le transitaire contre l'insolvabilité éventuelle de celui-ci — que contre paiement de la valeur de la marchandise, des frais de transport et de douane.

Une telle opération présente, mise à part la question crédit, d'autres avantages pour l'importateur.

a) nous avons vu qu'il a bénéficié d'un escompte.

b) en supposant que la marchandise importée soit soumise à un contingent, l'importateur évitera de perdre le bénéfice de licences dont il n'aurait pu se servir en temps utile sans l'intervention de son transitaire. Celui-ci a donc été successivement : banquier, commissionnaire de transport, commissionnaire en douane, depositaire.

Cette distinction établie entre les caractères effectifs du métier de transitaire et les diverses formes juridiques dont elle se compose, il convient maintenant de qualifier au point de vue du droit le contrat de commission en douane.

Au point de vue commercial, l'agent en douane est un commissionnaire régi par les articles 91 et suivants du Code de Commerce.

En tant que commissionnaire, ses obligations et responsabilités sont précisées dans le Code Civil au titre du mandat, articles 1984 et suivants.

Le commissionnaire en douane est un mandataire chargé par son client d'effectuer auprès de l'Administration des Douanes toutes les formalités requises pour les marchandises à l'entrée et à la sortie ; à l'importation le rôle du com-

missionnaire en douane consistera à pratiquer les opérations de mise à la consommation, de transit, de mise en entrepôt : à l'exportation, son rôle aux points frontières sera de faire décharger les acquits à caution ou les soumissions cautionnées souscrits à l'entrée ou plus simplement de rédiger et déposer le permis de simple sortie exigé pour toutes les marchandises.

Le mandat donné au commissionnaire en douane se termine avec la fin de l'opération en douane et en principe par un compte-rendu de mandat selon les termes généraux de l'article 1993 Code Civil.

Laissant de côté dans cette introduction le problème de la responsabilité du commissionnaire en douane qui fera l'objet de la seconde partie de cette étude, examinons brièvement quelle est la situation de celui-ci vis-à-vis de son mandant.

Le commissionnaire en douane est un mandataire salarié ; de ce fait et en vertu de l'article 1992 du Code Civil, sa responsabilité relative aux fautes est sanctionnée plus rigoureusement que s'il était un mandataire gratuit. Des notions développées précédemment, il résulte que le commissionnaire en douane est avant tout un commerçant dont le rôle est de s'interposer entre une administration formaliste et une clientèle de négociants importateurs ou exportateurs. Le commissionnaire en douane acquitte à l'Administration des douanes pour le compte de ses clients les droits et taxes exigibles : il s'ensuit qu'il manipule pour ses dédouanements des sommes dont on peut dire, du fait des fortes tarifications douanières actuelles, qu'elles représentent souvent des montants énormes. Considérons une importation d'armoires frigorifiques d'origine et de provenance des Etats-Unis d'Amérique. Le poids brut de la marchandise étant

1.200 kilog., son poids net 1.000 et sa valeur 110.000 fr., les droits de douane se décomposeront comme suit :

Droits de douane (art. 524 bis M)	$1.000 \times 5,60 = 5.600$
Taxe d'importation (base de calcul	
$110.000 + 5.600 = 115.600$)	$115.600 \times 2 \% = 2.312$
Statistique (2 % du montant des droits)	$5.600 \times 2 \% = 112$
Total Frs	8.024

Huit mille vingt-quatre francs de droits et taxes pour mille kilogrammes de marchandises ! De là peut-être, pour le commissionnaire en douane, la tentation soit de frauder l'Administration en payant à celle-ci des montants inférieurs à ceux réellement dûs eu égard à la valeur, à la qualité ou à la nature de la marchandise, soit de majorer au client les sommes effectivement payées. Passons successivement en revue la position dans le débat de chacune des parties intéressées.

I. — *L'Administration des Douanes.*

Elle a pour rôle de liquider et de percevoir les droits de douane et certaines taxes accessoires dont le recouvrement lui a été abandonné. C'est une lourde machine dont les rouages couvrent l'ensemble du territoire ; ses agents contrôlent l'entrée et la sortie des marchandises dans les ports et aux points frontières et ses brigades sévissent partout contre la fraude en campagne. Les recettes douanières constituent un élément important des recettes budgétaires, et les droits perdus pouvant, pour un faible volume de marchandises, représenter des sommes considérables, il importe que les importations frauduleuses soient réduites au minimum.

D'autre part, depuis quelques années, des mesures de contingentement sont venues frapper de très nombreuses positions du tarif et ces restrictions d'importation se seraient révélées inopérantes si, à la faveur d'un relâchement dans la surveillance aux frontières douanières, les marchandises entraient librement, même en acquittant des droits supérieurs à ceux inhérents à leur nature.

La Douane doit donc être très fortement armée contre les fraudeurs, aussi bien contre les déclarants en douane malhonnêtes que contre les contrebandiers. Vis-à-vis des déclarants en douane, le principe de la responsabilité absolue du signataire de la déclaration est la plus belle arme dont elle puisse disposer ; le déclarant est censé être le propriétaire de la marchandise présentée : c'est sur lui que tomberont les amendes et les peines de prison : l'Administration n'a pas à faire la preuve de sa mauvaise foi : « Vous vous chargez de dédouaner des marchandises ? Vérifiez le contenu des colis avant de lancer vos déclarations. » Depuis 150 ans, la législation n'a pas varié sur ce point ; en fait, s'il est équitable que la responsabilité du déclarant soit engagée en cas de fausse déclaration de poids ou d'espèce, il est certain qu'une distinction devrait être faite pour les déclarations « ad valorem » ; le commissionnaire en douane en présentant à l'Administration des documents que lui a remis son client : factures consulaires, factures commerciales, etc..., et dont il ignorait la non-sincérité ou la non-applicabilité, se verra condamné sans avoir eu la possibilité de se justifier et ce sera peut-être pour lui la ruine complète.

II. — *Le commissionnaire en douane.*

Le commissionnaire en douane, par l'intermédiaire de ses commis et de ses agents, est en contact permanent et étroit avec l'Administration des Douanes représentée par ses préposés, ses vérificateurs, ses inspecteurs, ses receveurs.

Son souci constant est d'être considéré par l'Administration comme un déclarant honnête et sérieux ; de la cordialité de ses rapports avec le Service découleront peut-être pour lui des avantages appréciables ; le commissionnaire en douane pour donner satisfaction à sa clientèle doit faire vite, et la rapidité d'une opération dépend dans la plupart des cas du temps passé à la vérification.

Si la plupart des maisons de transit dûment établies donnent toute garantie de moralité à l'Administration, quelques officines, en nombre infime, par ailleurs s'étaient spécialisées autrefois dans des opérations d'une douteuse correction.

Voici ce que Monsieur le Doyen Allix dit d'un de ces procédés indélégats : le kilotage, couramment pratiqué dans le passé par une poignée de déclarants malhonnêtes (*Les Droits de Douane*, tome I, page 335) :

« Le kilotage est un procédé de fraude qui met à profit le fait que la loi douanière, pour le poids déclaré, admet une tolérance de 5 ou de 10 % du poids déclaré suivant la catégorie des marchandises. Dans la limite de cette tolérance, le Service se borne, lorsqu'il constate un poids supérieur au poids déclaré, à percevoir les droits sur l'excédent sans infliger de pénalité. Il arrive, par suite, que des commissionnaires indélégats, lorsqu'une déclaration porte sur plusieurs colis, déclarent pour un certain nombre d'entre eux

des poids inférieurs au poids réel, en s'arrangeant toutefois à ne pas excéder les limites de la tolérance. »

N'oublions pas cependant que l'Administration des Douanes tient registre des affaires contentieuses, et leur nombre sur un espace de temps déterminé lui permet de se rendre compte de la moralité d'un commissionnaire en douane et du sérieux qu'il apporte dans l'accomplissement de ses devoirs professionnels.

III. — *L'importateur.*

L'importateur se décharge sur son transitaire des formalités sans nombre nécessitées par une déclaration en douane.

Il connaît en principe, pour les marchandises qu'il a coutume d'importer, le taux du droit à acquitter, il connaît également le taux de la taxe d'importation et s'il désire contrôler les débours réels de son mandataire, il possède un moyen simple qui est de réclamer à celui-ci la quittance originale délivrée par l'Administration.

Cependant, le commissionnaire en douane ne sera pas toujours en mesure de fournir cette justification à son client ; c'est un groupeur et, pour gagner du temps, il réunit sur une même déclaration différentes marchandises destinées à plusieurs de ses commettants : la vérification s'effectuant par déclaration, il procède ainsi à plusieurs dédouanements à la fois.

Les intérêts de l'importateur seraient réellement lésés dans le cas bien improbable où, ignorant le tarif, il acquitterait à son transitaire des droits supérieurs à ceux réellement payés par celui-ci à l'Administration. Il est, par parenthèse, un cas dans lequel l'importateur a renoncé implicitement à exiger de son mandataire la production de la

quittance originale, c'est lorsqu'il a été convenu entre les parties d'un prix forfaitaire englobant des frais de transport et des droits et taxes de douane.

Les affaires de fraude. — Il semblerait, d'après les explications données ci-dessus sur le mécanisme des opérations douanières que des fraudes de quelque importance ne puissent être pratiquées dans les bureaux de douane, et cependant des scandales récents nous ont appris que, loin d'être impossibles, ces fraudes étaient courantes tout au moins dans certains bureaux ; des marchandises contingentes étaient introduites sans licence, des produits manufacturés acquittaient la taxe au taux des produits bruts, etc...

Ces différentes affaires ont amené le législateur à régler la profession de commissionnaire en douane et à en restreindre l'exercice. Sans nous étendre dans cette introduction sur la gravité des mesures prises dernièrement par décret-loi, il est cependant dans notre objet de rechercher ici les responsabilités encourues.

L'Administration des Douanes, pour dissimuler les turpitudes de ses agents, s'est hâtée d'incriminer les transitaires. A entendre ses porte-parole, tous les transitaires seraient de dangereux fraudeurs qu'il conviendrait de mettre au pas.

Ces accusations méritent une mise au point.

Il n'est pas une affaire de fraude de quelque importance qui n'ait révélé la culpabilité de préposés des douanes, de vérificateurs ou même de fonctionnaires d'un degré plus élevé.

La fraude n'est jamais possible sans le concours d'agents de l'Administration. Il n'est pas de déclaration qui ne soit contrôlée sévèrement ; les caisses sont ouvertes, les balles

sont sondées, etc... Le vérificateur des douanes désigne au déclarant les colis dont il désire contrôler le poids et le contenu ; comment, dans ces conditions, une fraude organisée serait-elle possible ?

Loin de nous la pensée d'incriminer tous les agents des Douanes, la plupart, dans des conditions de travail souvent pénibles, se révèlent d'intelligents exécutants. Seule la baisse de la moralité publique, survenue depuis la guerre, est responsable des scandales contre lesquels il a été nécessaire de sévir ; une seule fausse déclaration peut rapporter à ses auteurs des sommes considérables ; par ailleurs, un vérificateur des Douanes complice n'encourt presque aucun risque puisque les règlements l'autorisent à ne pas vérifier une déclaration qui semble sincère.

Peut-être une réforme s'imposait-elle, mais qui aurait tenu compte de l'origine des responsabilités.

Deux décrets du 30 octobre 1935 pris en exécution de la loi du 8 juin 1935 ont résolu la question : les commissionnaires en douane sont les responsables de l'état de choses actuel ; ils seront seuls à pâtir ; on réglemente leur profession, on en restreint l'exercice (premier décret), on en aggrave les responsabilités dans une mesure telle qu'il est permis de se demander s'ils pourront continuer à l'exercer dans l'avenir (deuxième décret).

Plan. — Nous étudierons dans une première partie l'élaboration du premier décret-loi du 30 octobre 1935 qui a réglementé la profession de transitaire en douane. Nous montrerons que l'idée d'organiser la profession s'était fait jour avant la guerre, et quelles objections avaient été opposées à cette idée à cette époque.

Nous étudierons dans une seconde partie le problème de

la responsabilité des commissionnaires en douane telle qu'elle résulte des lois révolutionnaires et des dispositions récentes.

Dans une troisième partie, nous analyserons les garanties que la loi accorde aux commissionnaires en douane pour le recouvrement des droits et taxes acquittés à l'Administration des Douanes.

Nous terminerons par une étude sommaire de la commission en douane à l'étranger.

PREMIÈRE PARTIE

LES CADRES LÉGAUX DE LA PROFESSION DE COMMISSIONNAIRE EN DOUANE

Titre I

Le Problème théorique

Un décret-loi du 30 octobre 1935 (Journal Officiel 31/10/35 page 11421) pris en exécution de la loi du 8 juin 1935 a réglementé la profession de « transitaire en douane ».

Ce décret, pris au lendemain de l'importante affaire de fraudes du Havre, dite « affaire Marguet », a eu pour but, selon les termes mêmes du Rapport au Président de la République qui le précède : « la protection des importateurs, l'intérêt du Trésor et, même, l'intérêt bien compris des transitaires honnêtes. Mais ce serait une erreur de penser, et nous l'avons signalé, que l'idée d'organiser et de réglementer la profession de commissionnaire en douane n'est venue au législateur que récemment ; avant la guerre, de nombreuses suggestions avaient déjà été émises, certaines même se sont traduites législativement dès 1920 avec le modeste essai de l'article 77 de la loi du 25 juin sur la tenue du répertoire.

Que faut-il entendre par réglementation de la profession de commissionnaire en douane ?

Il s'agit d'une part de savoir si l'on doit limiter le droit

d'effectuer des opérations de douane, soit pour son propre compte, soit pour le compte d'autrui et, d'autre part, de savoir si l'on doit réserver ce droit à un petit nombre de spécialistes bien connus de l'Administration et réputés solvables.

Dans les débats institués avant guerre sur ce problème, il avait été proposé que ces professionnels du dédouanement devinssent en quelque sorte des « courtiers en douane » assermentés et bénéficiant d'un monopole. Plus tard, l'idée du courtier assermenté ayant été rejetée, celle de l'agent en douane agréé prit sa place : l'exercice de la profession de commissionnaire en douane serait subordonnée à une autorisation des autorités compétentes (le choix de ces autorités n'ayant pas été précisé).

Après la guerre, la question fut laissée quelque peu en sommeil, l'Administration était trop occupée à organiser la défense douanière pour procéder dans le même temps à des réformes pour ainsi dire intérieures. C'est en effet la Régie qui toujours a pris l'initiative de proposer la restriction du droit de déposer des déclarations en douane : examinons les avantages qu'elle pourrait en retirer en exposant par la même occasion le point de vue des autres parties intéressées : l'importateur et le commissionnaire en douane.

I. — L'Administration des Douanes. Le Trésor.

En présence de la complexité croissante des tarifs et de la réglementation douanière, la Régie serait mieux à même de remplir son rôle si elle ne trouvait en face d'elle qu'un petit nombre de spécialistes, toujours les mêmes, avertis des questions douanières, possédant par le fait de leur expérience professionnelle des vues exactes sur ses interprétations du tarif.

Souvent des opérations de douane se prolongent sur plusieurs mois, voire plusieurs années : décharge d'acquits à caution, de soumissions, etc... ; quelle simplification pour l'Administration si toutes ces opérations étaient effectuées par des commerçants bien connus d'elle, tenant le Répertoire de la loi de 1920 et présentant de sérieuses garanties de solvabilité. Les recherches, en cas d'affaires frauduleuses, seraient également facilitées dans une large mesure. Comment découvrir le fraudeur si l'auteur de la déclaration suspecte est une personne privée échappant à tout contrôle en dehors de la reconnaissance de la marchandise par le Service ?

II. — L'importateur.

Peu d'importateurs (en dehors des sociétés importantes occupant un personnel spécialisé) sont en mesure de procéder à leurs propres opérations en douane, nous croyons l'avoir démontré. La plupart recourent pour leurs dédouanements à un commissionnaire qui, presque toujours, est leur transitaire (commissionnaire de transports) ; le déclarant étant seul responsable devant la Régie, mieux vaut assurément payer au spécialiste une commission d'intervention que d'affronter soi-même, en cas d'erreur, les pénalités prévues par les lois douanières.

Au reste, cette division du travail n'est-elle pas un élément de progrès ? Un commerçant peut-il disposer de son temps pour effectuer ses propres dédouanements, alors que le commissionnaire représentant un nombre important d'importateurs procédera dans la même journée à dix ou vingt opérations ?

L'établissement éventuel d'un statut légal des commissionnaires en douane ne présente donc que peu d'intérêt

pour les importateurs. Ceux qui faisaient appel auparavant à leur concours continueront à le faire, seuls ceux qui opéraient eux-mêmes seront lésés si on leur enlève ce droit ; si la facilité de dédouaner leur est conservée, la réforme leur sera indifférente.

III. — Les commissionnaires en douane.

Une restriction du droit de déposer des déclarations en douane et de plus l'interdiction pour les particuliers de procéder à leurs propres dédouanements ne serait pas en principe pour déplaire aux transitaires. Cependant, ils ne sollicitent rien et redoutent même une réforme qui, en échange d'une problématique diminution de la concurrence, amènerait une taxation de leurs commissions et une ingérence de l'Administration dans leurs affaires. D'autre part, réglementer la profession et conserver aux particuliers leur liberté d'action, c'est aller au-devant d'abus certains que nous mettrons en lumière plus loin.

Quoi qu'il en soit, une limitation du droit d'opérer en douane se heurte à deux concepts, l'un général : le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, l'autre spécial : le texte de la loi des 6/22 août 1791.

a) Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Avant 1789, il n'y avait ni liberté du travail, ni liberté de faire travailler : employeurs et employés étaient groupés dans des corporations de métiers d'où ils ne pouvaient sortir.

Avec la révolution, ce fut la destruction complète des corps, la proclamation de la liberté : « A dater du 1^{er} avril prochain, il sera libre à toute personne de faire tel négoce

ou d'exercer telle profession, art et métier qu'elle trouvera bon », déclare l'article 7 de la loi du 2 mars 1791.

Pour justifier une réglementation autoritaire de la profession de commissionnaire en douane, il faudrait démontrer qu'elle peut être assimilée à certaines professions dites libérales, avocats, médecins, notaires, avoués, etc... Nous ne tenterons certes pas la démonstration.

N'oublions pas que le commissionnaire en douane est avant tout un commissionnaire de transports ; une réglementation de son activité en tant que déclarant amènera inévitablement une réglementation de son activité de transporteur.

Faire des commissionnaires en douane des courtiers assermentés, c'est en faire des agents de l'Administration, c'est s'acheminer vers la disparition de ces intermédiaires et vers le système des déclarations d'office par l'Administration ; la clientèle importatrice se retrouvera alors en présence directe de la Régie.

Il n'existe en fait pas plus de raisons de réglementer la profession de commissionnaire en douane qu'il n'en existe de réglementer celle de boucher ou d'épicier ; des corporations comme celles d'avocats, d'avoués, sont les héritières de traditions qui plongent leurs racines loin dans le passé. Où les commissionnaires en douane iraient-ils chercher de telles traditions qui justifieraient leur constitution en corps ? Ce sont des commerçants, des vendeurs de services dont l'activité ne se distingue en rien de celle des autres commissionnaires du droit commercial.

Mais, hélas ! la complexité de l'économie moderne impose l'ingérence de l'Etat dans une foule de domaines.

L'Etat ne décrète-t-il pas la hausse et la baisse ? Ne fixe-t-il pas à sa guise le prix du blé ? Alors, diront cer-

tains, puisque la loi est, en France, toute puissante, puisque le principe de la liberté du commerce ne figure pas dans notre Constitution, peut-on empêcher l'Etat de procéder aux réformes qu'il juge utiles ?

Nous répondrons qu'il est au moins possible d'opposer à la grande voix de l'Etat celle des principes fondamentaux.

Notre société moderne repose sur un certain nombre de principes semblables aux anciennes lois fondamentales du royaume ; ces principes ont été énumérés dans les différentes « Déclarations des droits de l'homme et du citoyen » placées à la tête de quelques-unes de nos Constitutions. Seules des circonstances exceptionnelles permettent la transgression de tels principes.

Ni l'intérêt du Trésor, ni l'intérêt du public, ni l'intérêt d'une corporation ne peuvent justifier, surtout dans l'exemple qui nous occupe où, quoiqu'on en ait dit, les affaires de fraudes ont été très limitées, une telle entrave à la liberté du commerce ou simplement à la liberté tout court. C'est, il est vrai, une idée en faveur que le retour à une organisation corporative, mais ici la constitution d'une corporation fermée de commissionnaires en douane aurait uniquement pour but la mise en œuvre d'un contrôle de l'Administration sur les opérations, la réforme serait donc faite au bénéfice exclusif de la Régie et par contre au détriment des transitaires qui perdraient leur liberté sans recevoir de compensations en échange.

b) La loi des 6-22 août 1791 et le principe selon lequel le déclarant en douane est réputé propriétaire de la marchandise.

Nous ne pouvons mieux faire que de reproduire ici les termes d'un article fort documenté paru dans la Revue « Les Transports » de Mars 1930 :

« La déclaration en douane inséparable de l'existence d'une marchandise est étroitement liée à la circulation de cette marchandise et ce qui détermine cette circulation c'est le droit de propriété. C'est parce que vous êtes propriétaire que vous importez ou que vous exportez et si la marchandise en cours de route passe en des mains tierces pour les nécessités du transport, c'est uniquement pour une question de fait et en vertu de votre consentement. Le transporteur, le voiturier, est votre représentant et reçoit votre propre droit par délégation. Et ce droit comporte tout naturellement la faculté de procéder aux formalités à accomplir en cours de route. L'article 8 du titre 11 de la loi du 22 août 1791 prévoit explicitement que c'est aux voituriers ou conducteurs de marchandises qu'il appartient de faire la déclaration à l'arrivée au bureau ; la loi a ainsi visé le cas le plus général où le propriétaire à l'arrivée en douane n'est pas là et a dû confier la marchandise à un tiers mais en principe ce serait au propriétaire à faire la déclaration. La douane toutefois ne saurait s'immiscer dans des questions de propriété car elle n'est pas faite pour examiner les questions juridiques ; ce qu'il lui faut c'est la présentation de la marchandise par quelqu'un d'intéressé qui, à ses yeux, sera censé être le propriétaire ; il suffit donc, indépendamment de la présentation matérielle, qu'on lui exhibe des titres permettant de disposer de la marchandise : **lettre de voiture, connaissements, etc...** pour qu'elle reçoive la déclaration. Dès l'instant que la double déclaration est remplie, toute personne peut faire acte de déclarant ; ce sera soit l'expéditeur, soit le destinataire, soit le transporteur, soit toute tierce personne que l'expéditeur ou le destinataire aura déléguée, en vertu d'un mandat proprement dit ou d'un contrat de commission. Dans le premier cas (**mandat**) la déclara-

tion sera faite par un fondé de pouvoirs qui, en vertu d'une procuration, agira pour le compte du mandant et au nom de ce dernier ; dans le second cas (commission) elle sera faite par un commissionnaire transitaire ou agent en douane en son nom personnel mais pour le compte du commettant avec faculté d'ailleurs de se substituer à son tour un fondé de pouvoirs muni d'une procuration.

« Telles sont les règles qui, sous la législation douanière, conditionnent le droit de déposer les déclarations en douane. On voit qu'elles ont une portée très étendue qui se justifie entièrement au point de vue juridique et c'est à elles que se heurte le système des « agréés » et des « courtiers ». En les adoptant l'un ou l'autre, on porterait atteinte à la prérogative naturelle du propriétaire qui peut prétendre déposer lui-même la déclaration en douane, ou la faire déposer par telle personne de son choix. »

Ce lumineux exposé dispense de tout commentaire ; au reste, Monsieur le Doyen Allix en a fait une citation dans son ouvrage « Les droits de douane » tome premier, page 335, édition 1932.

Ces deux principes, principe de la liberté du commerce et de l'industrie, principe de l'intangibilité du droit de propriété s'opposent donc à une limitation du droit de déposer des déclarations en douane.

Jusqu'en 1930, et malgré de vives campagnes menées à l'instigation de l'Administration, la profession de commissionnaire en douane est demeurée libre ; à cette date et par l'article 77 de la loi du 25 juin, les transitaires ont été mis dans l'obligation d'enregistrer leurs opérations sur des registres.

Le second titre de cette présente partie sera consacré à cette réforme préliminaire. .

Titre II

Le Répertoire des Transitaires

(Lois du 25 juin 1920 article 77 et du 30 avril 1921, article 13).

L'article 77 de la loi du 25 juin 1920 contient, à la vérité deux dispositions distinctes.

La première concerne le droit de recherche des agents des douanes et la communication obligatoire des pièces et documents.

Depuis 1895 (article 17 de la loi de Finances du 28 décembre) la Douane détenait le droit d'opérer des recherches dans les bureaux des gares et de se faire communiquer tous documents se rapportant aux expéditions sous douane. Avec la loi du 25 juin 1920, ce droit, dont on conçoit aisément l'utilité en cas de recherche de la fraude est étendu aux bureaux des commissionnaires en douane. Les agents de l'Administration ont donc le droit d'obliger les transitaires à leur communiquer outre le Répertoire dont il sera question plus loin, les dossiers de toutes les affaires de douane et ils usent largement de cette prérogative.

La seconde disposition de l'article 77 concerne le Répertoire :

« A l'expiration du délai de trois mois qui suivra la promulgation de la présente loi, les commissionnaires ou transitaires devront tenir des répertoires annuels, cotés et paraphés de leurs opérations en douane. »

Ces répertoires servent de base aux recherches des agents de l'administration ; chaque numéro d'ordre étant inscrit sur la déclaration en douane correspondante. Lorsque la douane soupçonne une fraude, elle relève le numéro

du répertoire du transitaire sur la déclaration, se rend chez ce dernier et obtient ainsi facilement et sans recherches vaines communication du dossier.

Les répertoires ainsi que les pièces et correspondances afférents aux opérations enregistrées doivent être conservés pendant un délai de trois ans à compter de la date d'enregistrement des déclarations de douane correspondantes.

Cet article 77 de la loi du 25 juin 1920 est devenu depuis la codification des lois de douane, l'article 490 du code des douanes, il a été complété par l'article 13 de la loi du 30 avril 1921 suivant lequel les Compagnies de Chemins de Fer, de Navigation, etc... opérant en douane pour le compte de tiers sont astreintes à la tenue du répertoire.

Des sanctions sont prévues en cas d'omission d'inscription aux répertoires, de refus de communication de pièces, de dissimulation de pièces ou d'opérations : « toute omission d'inscription aux répertoires... etc... donnera lieu à l'application des pénalités et mesures prévues par les articles 2 du titre IV de la loi du 4 Germinal an II, 83 de la loi du 8 Floréal an XI et 5 de la loi du 29 décembre 1917. » Ces différents textes reproduits par les articles 156, 167, 493, 494 du Code des Douanes prévoient des peines diverses (exemple : le refus de communication des pièces entraîne une amende de 500 francs) sans préjudice des peines spéciales applicables aux délits et contraventions qui viendraient à être découverts.

Un décret du 10 septembre 1920 a fixé le modèle des répertoires et précisé les instructions concernant leur tenue.

a) Il doit être tenu un répertoire distinct, d'une part pour les opérations d'importation et, d'autre part, pour les opérations d'exportation. Ne doivent figurer sur le répertoire des importations que les déclarations pour la consom-

mation, l'entrepôt et l'admission temporaire. Toutes autres opérations (transit, réexportation, mutation d'entrepôt, transbordement, exportation) doivent être reprises au répertoire des exportations.

b) Les opérations doivent être inscrites au fur et à mesure de leur accomplissement et avant le dépôt des déclarations en douane. La série des numéros doit être annuelle et ininterrompue ; les opérations d'une même journée doivent être groupées sous l'indication : journée du (date). Les numéros d'inscription aux répertoires seront reproduits sur les diverses expéditions des déclarations en douane.

c) Les blancs lorsqu'il en existe doivent être barrés.

La loi française n'admet pas comme la loi belge, qui a adopté le système du répertoire, la possibilité pour le transitaire de posséder plusieurs registres pour les différents bureaux où il opère. Aussi est-il très difficile à ce dernier d'éviter les blancs sur le répertoire.

L'institution du répertoire des transitaires n'a produit que de bons résultats et une réforme limitée à une réglementation aussi bénigne eût été admissible. Malheureusement la loi de 1920 n'était qu'une étape sur la route de l'asservissement des déclarants professionnels à la Régie des Douanes.

Titre III

La Préparation de la Réforme de 1935

La réforme de 1920 n'avait été que de détail et les tenants d'une réglementation autoritaire de la profession de commissionnaire en douane n'avaient pas désarmé.

A plusieurs reprises, des propositions de loi furent dé-

posées sur le bureau de la Chambre des Députés qui restreignaient le droit d'opérer en douane, mais elles furent chaque fois rendues caduques par les changements de législature.

A partir de 1934 cependant, la volonté d'aboutir des hauts fonctionnaires de la Direction générale des Douanes ne se dissimule plus et les décrets-lois du 12 juillet 1934 dénoncent ces desseins officiels.

★ ★

Le décret-loi du 30 octobre réglementant la profession de transitaire en douane a été préparé pendant tout le cours de l'année 1935 par des pourparlers entre la Direction générale des Douanes et les commissionnaires en douane représentés par la Chambre Syndicale des Transports de Paris et la Fédération Nationale des Transports.

Nous devons à la courtoisie du bureau de la Chambre Syndicale des Transports de Paris et en particulier à son distingué président, Monsieur Jonemann, les précisions qui vont suivre sur ces travaux préliminaires.

La Direction générale, dans le temps où elle commence à envisager sérieusement de grouper sous sa tutelle les commissionnaires en douane cherche à connaître l'opinion des principaux intéressés ; elle désire écouter leurs suggestions et en un mot les associer à la réforme. Pour ce faire, elle s'adresse à la Chambre Syndicale des Transports de Paris et lui tient le raisonnement suivant : la réforme aura lieu avec vous ou malgré vous ; nous sommes cependant persuadés que l'expérience professionnelle des membres de votre Chambre nous serait une utile contribution et nous serions heureux que vous nous exprimiez vos vues sur une

réforme emportant limitation du droit de déposer des déclarations en douane.

La Chambre Syndicale se mit aussitôt au travail et rédigea à l'attention de l'Administration un « Avant projet de statut des mandataires en douane », et un rapport à l'appui de cet avant projet.

Ces deux documents répondaient parfaitement aux vœux exprimés par la Direction générale. L'avant projet passait en revue les différents aspects d'une réforme éventuelle, le rapport en faisait un commentaire critique.

La Régie répondit à ces deux documents par une note officielle dans laquelle elle reprenait point par point les idées émises par la Chambre Syndicale des Transports de Paris.

Nous allons examiner ces différents textes et nous adopterons le plan même suivi par les rédacteurs des deux notes de la Chambre Syndicale en étudiant successivement :

Le recensement des agents en douane — leur immatriculation ;

L'agrément de l'Administration ;

Le nombre des mandataires agréés ;

Le droit de déposer des déclarations ;

La définition du rôle du mandataire en douane ;

Leur responsabilité ;

La tarification des frais et commissions ;

L'organisation par régions des commissionnaires agréés ;

La garantie du crédit d'enlèvement ;

La subrogation au privilège de la douane.

Recensement et immatriculation des agents en douane.

— L'objet essentiel de la réforme à venir étant de restreindre le droit d'opérer en douane, il tombe sous le sens qu'il de-

vient nécessaire de recenser les agents en douane « agréés ». Et puisque ce recensement suppose une restriction de la liberté, il faut abroger ou modifier l'article 7 de la loi du 2 mars 1791 qui reconnaît à toute personne « le droit d'exercer la profession qu'elle trouvera bon ». Il serait d'autre part nécessaire de modifier les articles 67, 69 et 182 du Code des Douanes.

Etant bien entendu que seule une loi pourrait modifier les textes précédents, la Chambre Syndicale des Transports avait suggéré que ce recensement s'inspirât de celui prévu par le décret-loi du 15 avril 1934 relatif aux entreprises de transports routiers ; tous les agents en douane inscrits au registre du commerce et tenant le répertoire de l'article 77 de la loi du 25 juin 1920 y prendraient part. Cette procédure permettrait d'écarter tous ces intermédiaires douteux qui ne sont pas installés et qui n'offrent aussi bien à la Régie qu'au commerce que des garanties insuffisantes de solvabilité.

Le recensement devrait être fait à la Direction des Douanes du siège du principal établissement.

Quant à savoir qui pourrait être agréé, la Chambre Syndicale des Transports avait demandé que seules les personnes ou Sociétés françaises puissent bénéficier de l'immatriculation. « Par dérogation, les maisons étrangères établies en France depuis dix ans au moins et appartenant à des pays dans lesquels l'exercice de la profession en douane n'est pas réservé aux seuls nationaux, devraient obligatoirement avant la promulgation de la loi soit se constituer en Sociétés françaises, soit transférer leurs droits à l'immatriculation à une personne physique ou morale de nationalité française, remplissant les conditions exigées par la nouvelle réglementation.

Cette proposition, inspirée des mesures prises dans nombre de pays étrangers, est repoussée par l'Administration ; celle-ci ne semblait d'autre part disposée à accorder l'agrément qu'à des personnes physiques ou à des Sociétés de personnes, prétention inacceptable alors que presque toutes les maisons de commerce opérant en douane sont constituées sous la forme de Sociétés anonymes. Nous croyons que la Douane aurait pu apporter son adhésion à la suggestion suivante : l'agrément serait accordé es-qualité aux Administrateurs-Délégués ou Directeurs de Sociétés anonymes ; dans le cas d'un changement de personne, avis devrait en être donné à l'Administration qui se réserverait le droit de refuser l'agrément au nouveau dirigeant de la Société par une décision motivée ; cette décision serait susceptible d'un recours devant le Juge de Paix du lieu du principal établissement.

L'agrément. — Les commissionnaires en douane remplissant les conditions énoncées ci-dessus, c'est-à-dire inscrits au registre du commerce depuis cinq ans et tenant le répertoire, devront en principe être agréés par la Régie sauf exceptions dûment motivées. Le transitaire auquel l'agrément aura été refusé pourra appeler de cette décision soit devant une commission paritaire, soit directement devant une juridiction à désigner.

Le nombre des mandataires agréés

Le nombre des mandataires en douane une fois fixé serait immuable, l'administration ne pourrait accorder l'agrément à de nouveaux commissionnaires que sur la demande formulée par les Chambres de mandataires agréés, par contre la cessation de commerce par un agent en douane en-

entraînerait ipso facto la disparition de sa « charge » de mandataire agréé.

A cette proposition de la Chambre Syndicale des Transports de Paris, la Douane répond avec quelque bon sens qu'à ce régime, le nombre des agents diminuerait constamment avec les cessations de commerce et que les survivants formeraient bientôt un trust puissant dont la grandissante influence risquerait de gêner les importateurs.

Par contre, et toujours à propos de la détermination du nombre des mandataires agréés, la Régie revendique le droit de fixer par bureau de douane le nombre des agréés, voilà une prétention éminemment dangereuse. Si l'on accorde l'accès à la profession à tous ceux qui remplissent certaines conditions, il est impossible d'autoriser l'administration à fixer selon son bon plaisir le nombre des agréés. Il faut une fois pour toutes se placer sur le terrain du droit ou sur celui de l'arbitraire administratif.

Le droit de déposer des déclarations

Seuls les « mandataires agréés en douane » auraient le droit de signer des déclarations : exception serait faite pour les voyageurs et leurs bagages personnels.

Les commissionnaires en douane réclament donc le contrôle de toutes les opérations en douane. La douane s'oppose à l'octroi d'un monopole absolu, elle veut laisser aux importateurs, industriels ou commerçants, la faculté d'opérer en douane pour leur propre compte : leur enlever le droit de dédouaner leurs propres marchandises, ce serait dit-elle en augmenter automatiquement le prix de revient. Comment de plus interdire au propriétaire d'une marchandise le droit de la présenter à la douane alors que le dépôt de la déclaration n'est que l'accessoire de l'opération de transport ?

Ce que la douane serait disposée à accorder aux transitaires, c'est le monopole des opérations pour autrui.

L'Administration semble ne pas avoir entrevu la situation qui résulterait de l'octroi d'un monopole tronqué aux commissionnaires en douane : les importateurs conservant le droit de procéder à leurs propres dédouanements feront signer leurs déclarations par des hommes de paille au nom desquels ils auront fait venir la marchandise, ils éviteront ainsi :

1° Les taxes officielles perçues par les agréés.

2° Toute responsabilité ultérieure puisque, seul le déclarant pouvant être poursuivi, l'homme de paille sans surface aucune subira les pénalités.

Les intermédiaires non recensés seront donc à même de faire aux agréés une concurrence terrible : ils ne tiendront pas de répertoire, ils échapperont à toute poursuite utile du fait de leur insolvabilité.

Un des Conseillers juridiques les plus écoutés de la Chambre Syndicale des Transports de Paris, l'honorable Monsieur E. Guignies, dont la collaboration à l'œuvre de préparation de la réforme a été fort active, nous donnait cet autre argument : « Supposez que du jour au lendemain, la taxe sur le chiffre d'affaires soit supprimée ; les intermédiaires non agréés signeraient les déclarations, se porteraient comme destinataires et revendraient le même jour sans bénéfice la marchandise ainsi dédouanée ; ils n'auraient pas opéré pour autrui et le tour serait joué.

Définition du rôle du mandataire en douane

Le texte élaboré par la Chambre Syndicale des Transports de Paris comporte l'obligation pour le commissionnaire agréé de souscrire l'engagement solennel de défendre d'une

part les intérêts du Trésor, d'autre part ceux de la clientèle importatrice, d'éviter en particulier que les droits perçus soient inexacts ; l'agréé devient un auxiliaire de l'Administration, ses fautes professionnelles sont sanctionnées par elle. Il y aura donc lieu de prévoir une échelle de peines du simple avertissement à la radiation définitive, aucune sanction grave ne pouvant toutefois être infligée que sur l'avis conforme des Chambres d'agréés.

A cette définition du rôle du commissionnaire en douane se rattache une fort importante question de terminologie. Au cours de cette étude, nous avons employé quelques fois pour désigner les professionnels de l'opération douanière différentes formules : commissionnaires en douane, agents en douane, qui appartiennent au vocabulaire de la pratique. Il est superflu de rappeler que seule la dénomination de « commissionnaire en douane » répond à la réalité juridique. Or, la Chambre Syndicale des Transports a intitulé son rapport : Avant projet d'un statut des « mandataires en douane ». A quelle idée répond cette substitution de mots ? Les auteurs du texte de la Chambre Syndicale, peut-être à tort, ne se sont pas expliqués sur ce point. La Direction Générale des Douanes a cru voir là une manœuvre destinée à l'abuser. Aussi a-t-elle tenu dans sa réponse à dissiper tout malentendu susceptible de provoquer des erreurs d'interprétation. Elle précise :

a) Un **mandataire** déclarant agissant en cette qualité n'est pas personnellement obligé, donc remplacer « commissionnaire en douane par mandataire en douane » c'est substituer la responsabilité du destinataire réel des marchandises à celle du déclarant en douane.

b) Le commissionnaire en douane est souvent le mandataire de l'expéditeur étranger et affirmer dans cette hypo-

thèse la responsabilité du destinataire-importateur (à condition bien entendu qu'il soit réputé propriétaire des marchandises, et l'avant projet de la Chambre Syndicale précise formellement au titre « Responsabilité » que le destinataire réel des marchandises est réputé propriétaire du seul fait du dépôt de la déclaration) aboutit à une parfaite absurdité. Les arguments de la Direction Générale des Douanes peuvent, à notre sens, être réfutés.

Autrefois, et jusqu'à ces dernières années, la Régie se préoccupait à peine de savoir à qui étaient destinées les marchandises dédouanées par les transitaires (voir *Infra*), mais la situation n'est plus la même aujourd'hui. Dans le but louable de combattre la fraude, tous ses efforts tendent sinon à lier des relations juridiques directes avec les importateurs, du moins à les connaître pour les mieux surveiller. Dans l'état actuel de la législation, l'Administration des Douanes n'ignore plus les importateurs puisque les déclarations portent mention du nom, de l'adresse et de la profession du destinataire réel (décrets-lois du 12 juillet 1934). Le contrôle du service ne s'arrête pas avec la sortie des marchandises des locaux de la Douane mais s'étend sur les trois années qui suivent. Or, pendant cette période, qui détient la marchandise ? Le destinataire ou ses ayants-cause et c'est malgré tout le déclarant qui demeure responsable des infractions commises lors de la déclaration. Il y a là une atteinte à la logique et au bon sens.

En acceptant la nouvelle dénomination proposée de « mandataire », la Douane, tout en laissant subsister sur les épaules des déclarants le poids de la responsabilité de leurs fautes propres, les déchargerait d'un fardeau qu'ils ont jusqu'à ce jour porté pour autrui.

Responsabilité des commissionnaires agréés. — Le débat institué sur la nouvelle dénomination à donner aux commissionnaires en douane nous a rapproché du problème de la responsabilité qui fera l'objet de notre seconde partie.

Rappelons simplement pour la clarté des explications qui vont suivre, que selon les textes révolutionnaires, toujours en vigueur, la responsabilité du déclarant vis-à-vis de la douane est absolue.

La tarification des frais et commissions. — Les frais et commissions des mandataires agréés seront fixes par un règlement ou un décret et la taxe sera obligatoire sous peine de sanctions.

C'est une très vieille idée que de tarifier les opérations de dédouanement. la concurrence terrible que se font les transitaires est extrêmement nuisible au commerce en ce sens que c'est sur le droit de douane que le transitaire malhonnête, et décidé coûte que coûte à traiter des affaires, essaie de réaliser un bénéfice ; il se contente d'une commission de dédouanement anormalement basse (cinq ou dix francs par opération) et majore au client les droits effectivement payés.

Une réforme, quelle qu'en soit l'économie, portera atteinte à la liberté de la profession. il faut qu'en échange ceux qui l'exerceront soient assurés d'y gagner honorablement leur vie.

Les compagnies de chemins de fer, les compagnies de navigation, seront certainement autorisées à procéder à des dédouanements pour le compte de leurs usagers. leurs tarifs devront être identiques à ceux des commissionnaires agréés.

Organisation par régions des commissionnaires agréés.
— Les agréés seraient groupés par régions ou par zones économiques en des chambres jouant le rôle de chambres de

discipline et assurant la diffusion des instructions administratives ou syndicales.

A Paris, un Conseil central entretiendrait des rapports directs avec la Direction générale des Douanes, trancherait les questions disciplinaires en appel des chambres régionales et constituerait au surplus un groupement syndical.

La garantie du crédit d'enlèvement. — Dans tous les bureaux de douane, les Receveurs peuvent laisser enlever les marchandises au fur et à mesure des vérifications et avant liquidation et acquittement des droits moyennant soumission dûment cautionnée et sous l'obligation pour les redevables de payer une remise de un par mille du montant des droits liquidés (Observations préliminaires du Tarif des Douanes N° 245).

Les commissionnaires en douane usent largement de cette facilité qui leur permet un enlèvement rapide des marchandises dédouanées et la Chambre Syndicale des Transports avait suggéré l'institution d'une caisse unique de garantie mutuelle devant servir de caution à l'Administration. Celle-ci a repoussé cette proposition, cependant extrêmement ingénieuse, sans même fournir d'arguments. Sait-elle seulement que les transitaires paient de lourdes commissions aux banquiers qui leur servent de caution ?

La subrogation au privilège de la Douane. — On sait qu'en vertu du principe général de l'article 1251 du Code Civil, la subrogation a lieu de plein droit au profit de celui qui, étant tenu avec d'autres ou pour d'autres au paiement d'une dette, a intérêt de l'acquitter. Les commissionnaires en douane acquittant les droits pour le compte de leurs clients bénéficient donc de la subrogation au privilège de la Douane institué par les textes révolutionnaires.

Nous consacrerons des développements spéciaux à cette importante question.

Nous en avons terminé avec l'examen du projet de la Chambre Syndicale des Transports, nous avons signalé au passage les réflexions qu'il avait inspirées à la Direction Générale des Douanes.

Préoccupons-nous maintenant de dégager l'esprit de ces propositions. Les commissionnaires en douane vivaient sous un régime de liberté quasi-complète (tenue du répertoire, obligation de communiquer les dossiers aux agents de la Régie). L'Administration des Douanes entend limiter le droit d'exercer la profession et les intéressés répondent, fort à propos : « Nous convenons avec vous de l'utilité d'une réforme, mais reconnaissez dès lors notre qualité de mandataires de la clientèle importatrice et, puisque vous préconisez une collaboration confiante et mutuellement compréhensive, déchargez-nous de notre responsabilité de déclarant après l'enlèvement des marchandises. Accordez-nous par ailleurs le monopole des opérations de douane sans lequel la réforme restera lettre morte ; ce monopole, nous ne l'avons pas sollicité en régime de liberté absolue, mais nous vous avons dénoncé les dangers auxquels, en même temps que votre Administration, vous exposerez nos entreprises en conservant aux importateurs le droit d'opérer pour leur propre compte. »

Ce que les transitaires appréhendent le plus, c'est l'institution d'un contrôle étroit de l'Administration sur leurs affaires ; aussi ils insistent pour que le droit d'agréer ou de radier un commissionnaire ne lui soit pas abandonné entièrement ; ils estiment équitable dans ces deux cas la possibilité d'un recours devant les Tribunaux.

La Douane appelle la réforme, officiellement pour mettre fin aux agissements délictueux de transitaires malhonnêtes, en fait pour détourner l'attention des turpitudes commises par ses agents.

Nous ne nous lasserons pas de répéter que les fraudes qui ont eu pour théâtre un de nos grands ports n'ont été rendues possibles que par la complicité active de fonctionnaires du Service : un lot de vingt caisses est à quai, dix-neuf contiennent des appareils ou des lampes de T. S. F., la vingtième des tuyaux de fonte : le vérificateur complice désigne pour l'ouverture cette dernière caisse, la déclaration étant, on s'en doute, établie pour vingt caisses de tuyaux ; il signe le bon à enlever et la marchandise est enlevée aussitôt. Dans une telle affaire, la responsabilité du fonctionnaire de l'Etat trahissant la confiance mise en lui devrait être appréciée beaucoup plus rigoureusement que celle de tout autre.

Nous allons aborder maintenant l'examen du décret-loi du 30 octobre 1935 et la part faite aux suggestions des commissionnaires en douane telles que nous venons de les examiner.

Titre IV

Le Décret-Loi du 30 Octobre 1935

Respectant l'enchaînement chronologique des faits, nous avons montré précédemment l'Administration des Douanes élaborant de concert avec les commissionnaires en douane un projet cohérent d'organisation de la profession ; nous avons mis l'accent sur les divergences inévitables d'opinions

survenues entre les deux parties, et nous avons analysé succinctement la portée théorique des mesures envisagées comme leurs répercussions pratiques. Les échanges de vue se multiplièrent au cours de l'année 1935 et surtout à partir du mois de juin quand on apprit que la réforme serait effectuée par un décret-loi dont la rédaction devait être assurée par la Direction Générale des Douanes et les délégués de la Chambre Syndicale des Transports.

Nous ne nous attarderons pas à commenter article par article le projet de décret ainsi mis sur pied puisque nous aurons à en rapprocher les dispositions de celles du décret effectivement publié au Journal Officiel le 31 octobre 1935. Signalons simplement au passage qu'il donnait partiellement satisfaction aux transitaires sur un point capital : celui de la responsabilité ; après enlèvement des marchandises et sauf expertise légale, le commissionnaire en douane agréé cessait d'être responsable de l'inexactitude de la déclaration *de valeur* à moins qu'il n'ait commis une faute personnelle ou que la Douane ne se trouve par son fait dans l'impossibilité de poursuivre utilement le destinataire. Egalement le refus ou le retrait d'agrément ouvraient un recours devant le Ministre des Finances.

Quelle ne fut donc pas la stupéfaction de tous à la lecture du décret-loi du 30 octobre 1935 « réglementant la profession de transitaire en douane ». Plus rien ne subsistait du texte rédigé en collaboration avec la Direction Générale, il semblait même que les rédacteurs du décret-loi eussent complètement ignoré ce texte. La Douane était comblée ; ses revendications les plus excessives étaient accueillies ; il n'était tenu aucun compte des observations présentées par la Chambre Syndicale des Transports, les assurances données étaient foulées au pied : non seulement la responsabilité du

déclarant n'était pas atténuée, mais elle était au contraire aggravée par un second décret « modifiant divers articles du Code des Douanes ». Le déclarant était à nouveau traité comme l'ennemi à asservir contre qui tous les moyens sont bons.

L'émotion soulevée fut extrêmement vive et des explications furent demandées à l'Administration qui ne jugea pas nécessaire d'en fournir. Aussi bien, l'étude du décret-loi du 30 octobre 1935 à laquelle nous joindrons celle de deux textes ultérieurs : le premier un décret du 16 avril 1936 sur le « Statut des commissionnaires en douane agréés », le second un arrêté du 3 juin 1936 sur « Les modalités des élections des membres de la Chambre de discipline des commissionnaires en douane agréés », nous permettra d'en apprécier l'économie. (Voir ces textes : annexes 1, 2 et 3.)

L'exercice de la profession de commissionnaire en douane est désormais soumis à un agrément préalable de l'Administration. Un fonds de garantie est appelé à jouer en cas de défaillance de l'un des agréés ; une Chambre de discipline est instituée qui veillera à l'application du nouveau statut.

Nous allons sérier les dispositions principales des textes à étudier et passer successivement en revue :

- I. — La base fondamentale de la réforme : le principe de l'agrément.
- II. — L'organisation de la Chambre de discipline des commissionnaires agréés.
- III. — La constitution du fonds de garantie.
- IV. — La tarification des frais et commissions.

Le problème de la responsabilité du commissionnaire en douane et celui de la subrogation au privilège de l'Adminis-

tration feront l'objet de développements spéciaux (seconde et troisième partie) ce qui nous permettra de n'en rien mentionner au cours du présent commentaire.

I

LA BASE FONDAMENTALE DE LA RÉFORME :

LE PRINCIPE DE L'AGRÉMENT

Nous avons exposé plus haut que les promoteurs d'une réglementation de la profession de commissionnaire en douane étaient passés tour à tour à l'idée du courtier en douane à celle du commissionnaire en douane agréé ; le décret-loi du 30 octobre 1935 consacre le triomphe de ce dernier point de vue : « Nul ne peut faire profession d'accomplir pour autrui les formalités de douane concernant la déclaration en détail des marchandises s'il n'a été agréé comme commissionnaire en douane. » Décret-loi du 30 10 35, article premier.)

Le principe de l'agrément, auquel s'est finalement ralliée la Direction Générale des Douanes, tout en abandonnant le régime de liberté complète, ne va pas jusqu'à permettre d'accorder au transitaire le monopole des opérations douanières. Il institue une solution intermédiaire, voyons dans quelle mesure il résout le problème posé.

Il s'agissait d'éliminer de la corporation des commissionnaires en douane les éléments douteux responsables, selon la Régie, des scandales récents, et par la même occasion de normaliser les rapports de l'Administration avec les déclarants et de rendre plus facile la perception des droits.

Dorénavant, l'autorisation d'exercer la profession ne sera accordée qu'aux personnes ou sociétés contre lesquelles l'Administration ne nourrira aucun grief particulier ; une

demande d'agrément devra être faite et le retrait ou le refus d'agrément resteront toujours possibles. Les importateurs conservent le droit de procéder eux-mêmes à leurs propres dédouanements sans intervention aucune d'un commissionnaire agréé.

A la rigueur, l'Administration pourra, en établissant la liste originale des agréés, éliminer les fraudeurs reconnus ; elle sera, par contre, pratiquement désarmée lorsque ces mêmes fraudeurs viendront par personne interposée lui demander l'agrément ; la profession reste ouverte à tous ceux qui en font la demande et le vœu de la Douane de ne traiter qu'avec des professionnels ne sera même pas exaucé : des engagements à terme pourront être souscrits comme par le passé par n'importe quel déclarant à condition qu'il donne caution.

Le système de l'agrément venant se combiner avec une tarification obligatoire des frais et commissions crée une situation dont nous avons exposé plus haut les dangers et sur laquelle nous ne reviendrons pas. Il a en revanche un avantage certain pour la Douane, celui d'accroître sa surveillance sur les opérations, encore que la loi du 25 juin 1920 l'ait autorisée à exiger des transitaires la communication de toutes les pièces des dossiers de douane.

Certains ont prétendu que le décret-loi du 30 octobre instituait un monopole en faveur des transitaires ; c'est ainsi que Monsieur Taudière, député des Deux-Sèvres, dans la *Revue Politique des Idées et des Institutions* (N° du 15 juillet 1936, page 662) affirme que dorénavant « la profession de commissionnaire en douane est une véritable charge officielle, assurée par des professionnels dont le nombre est limité, et auxquels par conséquent un véritable monopole est concédé ».

Pour notre part, nous ne discernons pas comment le fait de l'agrément peut aboutir à créer des charges officielles ; la notion de charge implique celle de privilège, or le fait de réserver aux agréés l'exclusivité des opérations pour le compte d'autrui n'en peut constituer un puisque l'agrément peut être accordé à ceux qui en font la demande.

Le vice majeur du régime antérieur était cette possibilité pour tout détenteur d'une marchandise de la présenter pour dédouanement à l'Administration. Le principe du monopole se heurtait d'autre part à des objections théoriques sur la liberté du commerce et de l'industrie : le système adopté conjugue les défauts des deux solutions limites sans en conserver les avantages.

En fait, le système de l'agrément, nous aurons l'occasion de le démontrer plus loin lorsque nous étudierons les modalités de l'agrément et la possibilité d'un recours contre le retrait ou le refus d'agrément, équivaut à substituer au droit l'arbitraire administratif et c'est la raison pour laquelle les transitaires, conscients de ce qu'un monopole ne leur serait jamais concédé, et prévoyant que l'Administration chercherait en dehors du monopole à leur imposer ses volontés, proclamaient leur foi dans le régime de liberté en faveur duquel ils fournissaient par ailleurs les excellents arguments théoriques que nous connaissons.

La Régie des Douanes, en faisant adopter le décret-loi du 30 octobre, a certainement manqué les buts qu'elle se proposait d'atteindre :

1. — Le nombre des transitaires agréés n'est pas limité ;
2. — Par voie de conséquence, la perception des droits, la liquidation des opérations à terme ne sont pas facilitées ;

3. — Les rapports de l'Administration avec les déclarants ne seront pas améliorés ; la crainte d'un retrait éventuel d'agrément n'est pas un sentiment susceptible de créer cette atmosphère de relations cordiales indispensable au bon fonctionnement du Service.

Est-ce à dire que nous eussions préféré l'institution d'un monopole ? Certainement non, surtout s'il nous avait fallu choisir entre monopole et liberté absolue. Le transitaire est un commerçant ; il cesse de l'être le jour où la concurrence cesse. Or, l'institution d'un monopole eut entraîné tôt ou tard la disparition de cette concurrence génératrice de progrès.

Sous le régime nouveau, nous n'entrevoions qu'une seule mesure qui permettrait à la douane de garder le contrôle des opérations effectuées par les importateurs ou les particuliers pour leur propre compte, celle qui consisterait à exiger pour ces déclarations l'inscription sur le répertoire de l'un quelconque des transitaires agréés. Ces derniers auraient l'obligation de signaler à l'Administration les anomalies relevées mais seraient indemnisés pour le service rendu.

Pour conclure, signalons que les fraudes auxquelles s'est référée la Régie pour nous doter d'un régime aussi boiteux n'ont pratiquement pas lésé le Trésor mais surtout le commerce français puisque les opérations frauduleuses ont surtout porté sur des marchandises contingentées introduites sans licence sous le couvert d'une déclaration faite pour des marchandises non contingentées et que les droits ont été acquittés alors qu'ils n'auraient jamais dû l'être puisque l'importation n'aurait jamais dû avoir lieu.

Le principe de l'agrément étant posé, quelles vont en

être les modalités ? Celles-ci seront différentes selon qu'il s'agira d'une personne physique ou d'une personne morale.

Pour les personnes physiques (voir l'art. 4 du décret du 16 avril 1936 fixant le statut des commissionnaires en douane) le pétitionnaire doit accompagner sa demande de différents documents et déclarations qui serviront de base à l'enquête ultérieure de l'Administration.

Pour les personnes morales (même article) l'Administrateur-délégué ou toute autre personne ayant la signature sociale doit accompagner la demande d'une déclaration personnelle et l'agrément est obtenu pour la société et pour toute personne habile à la représenter (art. 4 décret-loi du 30 octobre 1935).

Les commissionnaires en douane conservent la faculté de donner procuration à un quelconque de leurs agents et ces fondés de pouvoir échappent aux prescriptions de l'article 4 du décret-loi du 30 octobre sur la nécessité de l'agrément personnel.

Dans tous les cas l'agrément est accordé pour une durée indéterminée.

L'enquête à laquelle se livre l'Administration à la suite de la demande (article 6 du décret du 16 avril) aboutit à la constitution d'un dossier transmis pour avis à la Chambre de discipline des commissionnaires agréés. Dossier et avis de la Chambre de discipline sont soumis au comité consultatif prévu à l'article 2 du décret-loi du 30 octobre 1935. Enfin, ce dernier comité ayant formulé son avis dans le délai d'un mois, le ministre statue dans les deux mois qui suivent.

Un transitaire ayant formulé une demande d'agrément, le délai maximum pendant lequel il pourra attendre qu'on statue sur son sort sera :

Deux mois pour la transmission du dossier d'enquête et de l'avis de la Chambre de discipline au Comité consultatif (le service des douanes étant tenu de saisir immédiatement la chambre de discipline) ;

Un mois pour obtenir l'avis du comité consultatif ;

Deux mois pour obtenir la décision du ministre.

En tout cinq mois pendant lesquels il se trouvera immobilisé.

Les différents décrets-lois qui nous intéressent précisent tous que la profession qui est réglementée est celle qui consiste à accomplir pour autrui « les formalités de douane concernant la déclaration en détail des marchandises » ; par conséquent, les déclarations de simple sortie qui ne comportent pas de déclaration en détail des marchandises restent en dehors de toute réglementation et ne nécessitent pas une demande d'agrément.

Les déclarations accordant l'agrément sont publiées au Journal Officiel par voie d'avis aux importateurs et aux exportateurs, mais les décisions de rejet sont notifiées individuellement aux pétitionnaires (article 6 du décret du 16 avril.) Dans le cas où la décision de rejet aurait été prise malgré l'avis favorable de la Chambre de discipline, le pétitionnaire aurait le droit de renouveler sa demande dans les 15 jours en s'appuyant sur cet avis et il peut demander à être entendu par le comité consultatif. Mais « en aucun cas le refus ou le retrait de l'agrément temporaire ou définitif ne pourrait ouvrir droit à une indemnité en dommages-intérêts » (article 5, décret-loi du 30-10-35).

Cet article 5 laisse supposer l'existence d'un recours contentieux contre la décision du Ministre des Finances refusant ou retirant l'agrément à un transitaire ; le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. La receva-

bilité d'un tel recours n'est pas douteuse, les actes discrétionnaires de l'administration qui échappaient autrefois à tout recours ont complètement disparu et la cause éventuelle d'ouverture sera dans notre instance, le détournement de pouvoir. « Le détournement de pouvoir est le fait d'une autorité administrative qui, tout en accomplissant un acte de sa compétence, tout en observant les formes prescrites, tout en ne commettant aucune violation formelle de la loi, use de son pouvoir pour des motifs autres que ceux en vue desquels le pouvoir lui a été confié, c'est-à-dire **autre que la sauvegarde de l'intérêt général et le bien du service** » (Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public 12ème édition page 442). On a pu définir aussi le détournement de pouvoir, le détournement de la destination légale du pouvoir.

Le transitaire rayé sans raison valable de la liste des agréés aura donc ce recours à sa disposition : et si la décision du Ministre est annulée, l'annulation la fera disparaître aussi complètement que si elle avait été rapportée par son auteur.

Mais, ce même transitaire, et cette solution est à peine concevable, ne pourra obtenir réparation du préjudice subi. Il y a là une atteinte certaine aux principes fondamentaux de notre droit public.

On nous répondra qu'antérieurement à toute décision le transitaire sera appelé pour plaider sa cause devant la chambre de discipline et le comité consultatif ; mais ces deux organismes ne peuvent émettre que des avis ne préjugant en rien la décision du Ministre et la composition du comité consultatif ne nous apporte aucun apaisement. Organisé par un arrêté du Ministre du commerce et de l'industrie en date du 16 avril 1936, il comprend :

Un inspecteur général des finances Président.

Le directeur général des douanes ou son représentant.

Le directeur du contrôle des administrations financières
ou son représentant.

Un représentant du Ministre du Commerce.

Un représentant du Ministre des Affaires Etrangères.

Trois représentants des transitaires nommés par le Ministre des Finances parmi les membres de la Chambre de discipline.

Les transitaires seront en constante minorité au sein de ce comité, car il est fort probable que les cinq représentants des différentes Administrations appuieront le directeur général des douanes.

Il tombe sous le sens que désormais le directeur général des douanes maniera à son gré le refus ou le retrait d'agrément ; le Ministre des Finances ne saura jamais qu'entériner sa décision.

Or, accorder à la douane ce droit exorbitant, c'est bien soumettre les transitaires à l'arbitraire administratif.

Un déclarant aura-t-il cessé de plaire ? Le directeur général des douanes proposera au Ministre des Finances et obtiendra aisément le retrait d'agrément.

Quant à l'avis du comité consultatif, il ne s'impose ni au directeur général des douanes, ni au ministre des finances et le qualificatif de vœu eût mieux convenu à sa nature.

Le texte primitif du décret-loi à la rédaction duquel les transitaires avaient participé reconnaissait formellement le droit à un recours : « toute décision de refus ou de retrait d'agrément est susceptible de recours devant le Ministre des Finances (l'agrément était accordé par le directeur général des douanes) ou devant tel organisme d'arbitrage désigné

par ses soins dans lequel les commissionnaires en douane seront représentés. »

Notons, par parenthèse, que ce texte ne valait guère mieux, le ministre des finances sera toujours enclin à prêter une oreille complaisante aux dires de son collaborateur le directeur général des Douanes.

La meilleure solution au problème eût assurément été de réserver la connaissance de ce différend aux Tribunaux Judiciaires. En accordant le droit de refus ou de retrait d'agrément au Directeur général des douanes ou au Ministre des finances, on fait de ces deux fonctionnaires des juges et parties.

La première liste d'agréés en douane a été publiée au « Journal Officiel » le 15 mai 1936 (page 5042) : elle comprend les noms de 389 transitaires et de 435 sociétés.

Les cas de certaines sociétés étrangères ont été réservés. Nous ne savons pas encore si l'agrément a été refusé à certaines personnes ou sociétés. Si le Conseil d'Etat est saisi, il aura dans chaque cas à apprécier les motifs déterminants de l'Administration et par voie de conséquence à analyser ses intentions ; il est malheureusement à craindre que la douane ne parvienne à trouver des arguments susceptibles d'entraîner la conviction des juges. Quel est, en effet, le commissionnaire en douane qui n'ait, inscrit à son passif sur les registres de l'Administration, quelque affaire contentieuse ?

La régie, dans le but d'éliminer des déclarants qui lui déplaisent, ne cherchera-t-elle pas à démontrer à la haute juridiction administrative le caractère nettement frauduleux de ces affaires contentieuses ? Où trouver alors le détournement de la destination légale du pouvoir ? La douane n'agit-elle pas dans l'intérêt de la collectivité en provoquant l'éli-

mination d'intermédiaires dangereux ? D'où il résulte que le transitaire auquel on aura refusé ou retiré l'agrément ne sera même pas certain de jamais obtenir justice.

Tout transitaire n'ayant pas exercé ses fonctions pendant deux années consécutives est réputé avoir renoncé à l'agrément. Dans ce cas et dans ceux de retrait d'agrément, de décès d'un agréé, de circonstances de nature à empêcher un commissionnaire agréé de continuer l'exercice de sa profession, la chambre de discipline désigne un autre commissionnaire en douane pour assurer la gestion temporaire de l'entreprise. Les modifications dans le statut des sociétés ou dans la personne de leurs dirigeants doivent être notifiées dans les deux mois au ministre des finances sous peine de retrait d'agrément. Sur ce point, l'administration des douanes s'est rangée aux suggestions de la chambre syndicale des transports : il eût été absurde, sous prétexte d'enrayer la progression des grandes entreprises, de n'accorder l'agrément qu'aux personnes physiques ou aux sociétés de personnes.

Droits des non-professionnels

Le décret-loi du 30 octobre dans son article 2 prévoit la possibilité pour les non-professionnels d'obtenir l'autorisation de procéder pour autrui à des opérations de douane.

Une demande doit être adressée à cet effet au directeur général des douanes. Elle doit préciser :

- a) Le motif et la durée de l'autorisation demandée.
- b) La nature des opérations de douane à effectuer.
- c) La nature des marchandises auxquelles elle s'appliquera.
- d) La situation des bureaux par lesquels s'effectueront les opérations.

Innovation remarquable : les personnes ou sociétés auxquelles est accordée l'autorisation sont inscrites sur un registre conservé à la direction générale des douanes. Aujourd'hui, seules, par conséquent, les opérations effectuées par les particuliers pour leur propre compte échappent au répertoire. La suggestion que nous avons soumise plus haut permettrait de remédier à cet inconvénient.

La demande d'autorisation de dédouaner pour autrui est soumise, comme l'agrément des professionnels, à l'avis du comité consultatif. Il devra être fait un usage très judicieux en même temps que très restreint de ces autorisations aux non-professionnels ; s'il est légitime (pour des raisons de commodité évidentes) que le réceptionnaire d'un wagon complet ait la faculté de dédouaner la partie du changement qui ne lui appartient pas, la réforme générale restera lettre morte si n'importe qui peut, en s'adressant à la direction générale des douanes, obtenir une licence de commissionnaire en douane.

Sur ce point particulier, nous faisons confiance à l'administration des douanes : les lenteurs qu'elle apportera à l'instruction des demandes d'autorisation auront vite fait de décourager les importateurs ; d'autre part, ces autorisations, ainsi que le précise l'article 2, du décret-loi du 30 octobre 1935, ne pourront être accordées qu'à titre temporaire et révocable et pour des opérations portant sur des marchandises déterminées.

Dans ces conditions, il apparaît vraisemblable que toutes les dispositions concernant les opérations de douane par les non-professionnels ne s'appliqueront pas et nous nous en réjouissons.

Agrément des étrangers

Les ressortissants étrangers peuvent bénéficier en France de l'agrément (article 3 du décret du 16 avril) aux conditions énumérées ci-dessus, mais sous la réserve que leurs gouvernements respectifs accordent aux citoyens français la faculté de droit ou de fait de s'établir commissionnaires en douane dans leurs pays.

Notons la réserve sur la situation de fait ; comme nous le verrons plus loin en étudiant la commission en douane à l'étranger, certains pays : l'Espagne par exemple, où la profession est censée être libre, ont groupé obligatoirement tous les transitaires en syndicats et le nombre des membres de ces syndicats étant fixé irrévocablement d'après les effectifs initiaux, aucun étranger ne peut créer une entreprise de transports ou d'agence en douane.

La question de l'agrément des services publics

Les services publics concédés ou subventionnés sont en principe assujettis aux mêmes règles de réglementation ; cependant l'article 13 du décret-loi du 30 octobre précise que des décrets ultérieurs en détermineront les conditions d'application.

Aucun texte n'est encore intervenu à ce jour, cependant des compagnies de navigation subventionnées par l'Etat ont obtenu l'agrément et procèdent aux opérations de douane pour les marchandises destinées à leur clientèle de la même façon que les transitaires.

Le point essentiel à souligner est que les tarifs imposés aux services publics devront être en stricte harmonie avec ceux des commissionnaires agréés. Si un avantage quelconque est abandonné aux compagnies de chemins de fer ou aux

compagnies de navigation subventionnées, les transitaires ne pourront pas lutter. On connaît déjà la concurrence que font aux transporteurs certaines compagnies de navigation qui, pour se voir confier plus sûrement le fret maritime, n'hésitent pas à coter entre Paris, par exemple, et tel port d'où elles entretiennent des départs réguliers, des taux de transports ridiculement bas et nettement au-dessous du prix de revient, quitte à demander à l'Etat en fin d'exercice de combler le déficit de leur budget.

Dispositions transitoires

Des dispositions transitoires ont été prises en faveur des transitaires qui exerçaient avant le 1^{er} novembre 1935 la profession de commissionnaire en douane (art. 12. décret-loi du 30 octobre, art. 19 décret du 16 avril).

Seuls ceux inscrits sur le rôle des patentes et tenant le répertoire prévu par l'article 490 du Code des Douanes ont été autorisés à continuer d'exercer provisoirement leur profession.

Dans le délai de six mois qui lui était imparti, le directeur général des douanes a dressé les listes de commissionnaires en douane agréés.

Des développements que nous avons consacrés au principe de l'agrément, il résulte que ce n'est pas un droit mais une faveur accordée par le ministre des finances sur l'avis du directeur général des douanes ; un transitaire exclu de la liste n'a aucune chance de s'y voir réinscrire puisque tous les rouages du mécanisme de l'agrément sont contrôlés ou dirigés par des représentants de l'Administration des douanes. Là est l'injustice capitale de la réforme réalisée.

Au reste, il n'est que de lire le rapport au Président de la République précédant le décret-loi du 30 octobre pour se

rendre compte de l'esprit dans lequel il a été rédigé : « Il nous a paru nécessaire, aussi bien pour la protection des importateurs que dans l'intérêt du Trésor, et même dans l'intérêt bien compris des transitaires honnêtes, d'organiser la profession de commissionnaire en douane, afin d'en écarter les éléments malsains dont les défaillances risquent de nuire au crédit des entreprises honorables. » S'il est complaisamment fait mention des « défaillances » de certains transitaires, on est un peu moins disert sur celles de près de vingt vérificateurs du bureau du Havre qui attendent à l'heure présente leur comparution en Cour d'Assises.

C'est pour mettre un peu de justice dans la législation que M. le député Léon Vincent a déposé une proposition de loi que nous examinerons plus loin et dont une des dispositions principales tend à confier à un organisme arbitral les conflits d'agrément.

II

LA CHAMBRE DE DISCIPLINE DES COMMISSIONNAIRES AGRÉÉS

Les différents textes réglementant la profession de commissionnaire en douane ont institué et organisé une Chambre de discipline dont, avant d'examiner le fonctionnement, nous allons étudier le rôle.

L'article 3 du décret-loi du 30 octobre précise que cette Chambre de discipline est appelée à donner son avis sur les demandes ou les retraits d'agrément ; d'autre part, l'article 17 du décret du 16 avril stipule qu'elle sera chargée d'établir le tarif des frais et commissions et de le soumettre à l'homologation du ministre du commerce après avis des Chambres de commerce.

La première forme d'activité est en fait la seule intéres-

sante à considérer puisque aussi bien la Chambre de discipline ayant fait homologuer ses tarifs de commissions n'aura qu'exceptionnellement (en cas de changement dans les conditions économiques) à les faire réviser.

Les demandes d'agrément formulées par les particuliers ou par les sociétés sont adressées à la Douane qui constitue un dossier transmis sans délai à la Chambre de discipline : celle-ci donne son avis sur l'agrément et transmet dossier et avis au comité consultatif. Rôle bien mince en vérité que celui qui consiste à formuler une opinion ! La Chambre de discipline sera comme le corps législatif de la Constitution de l'an VIII une assemblée dont les votes n'auront qu'une importance restreinte ; le comité consultatif et le ministre décideront selon les vœux de l'Administration.

Par contre, le droit d'initiative de la Chambre de discipline en matière de retrait d'agrément (article 3 du décret-loi du 30 octobre) peut, s'il est bien exploité, rendre d'incontestables services du fait de la tarification obligatoire des frais et commissions.

En effet, que va-t-il se passer le jour où les transitaires seront dans l'obligation d'appliquer à leur clientèle les tarifs officiels de dédouanement ?

Beaucoup, n'en doutons pas, tenteront par un moyen détourné d'éviter à leurs commettants le paiement de ces taxes, et le moyen qu'ils emploieront consistera à leur faire débiter les frais de transport proprement dits à des taux ridiculement bas ; ainsi la commission de dédouanement sera décomptée selon le tarif officiel à 1 % ou 1,2 % de la valeur de la marchandise dédouanée, et le transport Havre-Paris ou Marseille-Paris sera facturé à 5 francs les 100 kilogrammes. Dans les cas particulièrement nets, la Chambre de discipline ne devra pas hésiter à proposer le retrait

d'agrément sinon à la première infraction, du moins à la seconde.

Telle qu'elle est aujourd'hui constituée, la Chambre de discipline ne présente presque plus de traits communs avec celle imaginée par les transitaires ; ceux-ci avaient voulu en faire une sorte de conseil central de la profession chargé de la transmission à tous les agréés des instructions administratives, un rouage destiné à améliorer les rapports des déclarants avec l'Administration. On en a fait au contraire une assemblée dont la moitié des délibérations sera consacrée à émettre des avis qui ne seront suivis que s'ils satisfont l'Administration, et l'autre moitié à décider dans des conditions excessivement délicates de la vie ou de la mort d'une entreprise. Car, bien entendu, les transitaires résolus à ne pas appliquer les tarifs officiels n'auront pas la naïveté de faire figurer sur leurs factures des éléments susceptibles de les trahir : il sera fait grand usage des « ristournes confidentielles » de la main à la main impossibles à prouver.

La Chambre de discipline comprend dix-huit membres élus pour quatre ans et rééligibles (article 15 du décret-loi du 30 octobre).

Le directeur général des douanes y est représenté.

Sont électeurs les transitaires en douane agréés au moment de la consultation, c'est-à-dire à la date de la convocation des électeurs.

Chaque transitaire ou société dispose d'une voix ; cependant les succursales des entreprises qui possèdent plusieurs bureaux disposent chacune d'une voix à condition qu'elles se trouvent dans des directions régionales de douane distinctes et qu'elles soient inscrites au registre du commerce du lieu de leur établissement.

Sont éligibles les transitaires agréés de nationalité fran-

çaise (pour les personnes morales les dirigeants ayant obtenu l'agrément) ayant posé leur candidature par lettre recommandée à la direction générale des douanes huit jours au moins avant la date fixée pour les élections.

Le vote s'effectue par scrutin de liste et chaque établissement ne peut compter qu'un seul élu. Pour être proclamé élu, le candidat doit obtenir la majorité absolue au premier tour, la majorité simplement relative au second. Dans les deux mois qui suivent l'élection, la Chambre de discipline doit soumettre son règlement à l'approbation du ministre des Finances.

Des élections complémentaires ont lieu dès que la Chambre de discipline se trouve réduite aux deux tiers de son effectif normal.

Des dispositions transitoires ont été prises concernant le mandat des membres de la Chambre de discipline élus au mois de juillet 1936 ; il expirera le 31 décembre 1937, date à laquelle des élections générales auront lieu.

A notre sens, la création d'une Chambre de discipline dotée de pouvoirs aussi ridiculement restreints ne répond à aucun besoin ; le tarif des frais et commissions pouvait fort bien être discuté par des délégués des transitaires sans qu'ils fussent obligatoirement groupés dans un organisme. D'autre part, accorder à une assemblée le droit de proposer la destitution de l'un de ses membres est une solution assez peu satisfaisante.

La proposition de retrait d'agrément doit émaner de la direction générale des douanes et être jugée par les tribunaux judiciaires. Seul le juge professionnel est capable d'analyser des faits sans passion.

Nous proposons de remplacer la Chambre de discipline.

dont nous suggérons la suppression, soit par cet organe central de la profession dont l'idée a déjà été exposée, soit à son défaut par une commission paritaire composée par moitié de représentants de l'Administration et de représentants des agréés.

On y discuterait de toutes les possibilités d'améliorations du fonctionnement du Service et des questions sur lesquelles déclarants et Administration sont en constante discussion : extraits des factures consulaires et des certificats d'origine : déclaration des marchandises taxées *ad valorem* ; transmission des licences-chefs entre deux bureaux de douane, etc...

Les résolutions de cette commission paritaire seraient transmises à la direction générale des douanes qui devrait s'en inspirer pour réformer la machine administrative.

Il ne faut pas oublier qu'en matière d'opérations douanières, les problèmes pratiques l'emportent en importance sur les problèmes théoriques. Il ne suffit pas de créer des Chambres de discipline et des fonds de garantie s'ils ne doivent servir de rien.

En bref, nous eussions préféré une réforme de plus modeste envergure mais qui tînt compte un peu plus de la réalité des faits.

III

LA CONSTITUTION DU FONDS DE GARANTIE

A l'heure un peu prématurée où nous écrivons, le fonds de garantie prévu par les articles 8 du décret-loi du 30 octobre 1935 et 18 du décret du 16 avril 1936 n'est pas encore organisé ; la Chambre de discipline des commissionnaires doit être consultée sur ce point et, élue en juillet, elle vient à peine d'inaugurer ses travaux.

Quoiqu'il en soit, les échanges de vue concernant le

fonds de garantie ont été si nombreux entre la Fédération Nationale des Transports et la direction générale des douanes qu'il est d'ores et déjà possible d'imaginer sur quelles bases fonctionnera cet organisme.

On sait que toute déclaration en douane doit être signée par le déclarant responsable ; mais il est des cas dans lesquels l'Administration ne se contente pas de cette seule signature et exige l'engagement solidaire d'une caution. Il en est ainsi pour toutes les opérations de transit international, d'admission temporaire, de crédit d'enlèvement, etc... et en général pour toutes celles qui ne se trouvent pas liquidées par une vérification immédiate du Service. Cette règle est parfaitement justifiée : l'Administration n'a pas à demander caution au déclarant lorsque la marchandise se trouve dans des locaux sous douane ; par contre, elle estime prudent d'adjoindre au déclarant une caution solidairement responsable lorsque, mainlevée ayant été donnée, la bonne fin de l'opération dépend de l'honnêteté du déclarant.

Les cautions proposées par les transitaires sont agréées par l'Administration après enquête. Inutile d'ajouter que la douane exige des cautions de très sérieuses garanties de solvabilité : garanties si consciencieusement examinées qu'il n'est pour ainsi dire pas d'exemple que la Régie se soit trouvée dans l'impossibilité de récupérer les droits soumissionnés par suite des défaillances simultanées du déclarant et de sa caution.

L'article 8 du décret-loi du 30 octobre qui institue le fonds de garantie précise « qu'il couvrira à l'égard de l'Administration des douanes les créances du Trésor à l'encontre des commissionnaires en douane agréés et de leurs cautions ».

Comme nous venons de montrer que les risques du

Trésor sont du fait de l'engagement solidaire des cautions à peu près nuls, on ne voit pas très bien à quoi peut correspondre la création d'un fonds de garantie, d'autant plus, — et cet argument n'est pas négligeable, — que les agréés seront tous, en principe, d'une honorabilité au-dessus de tout soupçon et d'une solvabilité notoire.

On nous objectera que la faculté pour la douane de rechercher et de frapper les infractions après leur retrait du rayon résultant du second décret-loi du 30 octobre 1935 (voir *infra* deuxième partie, titre II) risque d'être une lourde charge pour le fonds de garantie.

Cet argument, dont la valeur théorique ne nous échappe pas, n'a pas grand poids du point de vue pratique.

C'est encore là une charge nouvelle que vont avoir à supporter les transitaires pour assurer les moyens financiers et le fonctionnement de cet organisme dont l'utilité sera strictement nulle, car s'il nous a été possible de découvrir dans les bases d'organisation de la Chambre de discipline des éléments intéressants, nous avouons que pour ce qui est du fonds de garantie, nous ne trouvons rien. Il eût fallu, en créant cette caisse, supprimer la nécessité des cautions.

N'oublions pas, en effet, que les transitaires payent de lourdes commissions aux banques qui acceptent de leur donner leur signature ; désormais, ils continueront, non seulement à payer ces redevances, mais encore ils auront à assurer la marche du fonds de garantie.

Au début des pourparlers entre les transitaires et la douane, celle-ci avait proposé que le fonds destiné à la garantir fût constitué par des cotisations de tous les commissionnaires agréés. Aucun chiffre n'avait été définitivement arrêté, mais il semble bien que si cette solution avait été adoptée, les transitaires eussent été dans l'obligation de

verser chacun au fonds une somme extrêmement importante : manœuvre habile de l'Administration tendant à éliminer d'une façon élégante les petites entreprises dépourvues de moyens financiers. Les transitaires s'insurgèrent contre cette suggestion de l'Administration dont le moindre défaut était d'immobiliser pour la couverture d'hypothétiques créances d'énormes capitaux.

En dernière analyse, et bien que rien ne nous permette encore d'affirmer que ce sera la solution adoptée, la Régie aurait accepté la création d'une société anonyme constituée avec les apports des commissionnaires en douane. Le capital de cette société, limité à un chiffre raisonnable, un million par exemple, servirait à couvrir les risques du Trésor. Pour le surplus, — supposons que la douane exige une couverture de dix millions de francs, — des contrats seraient souscrits auprès d'un groupe de compagnies d'assurances que la Régie se réserverait le droit de récuser éventuellement.

Après le décret-loi du 30 octobre, la question s'était posée de savoir quelles seraient les créances couvertes par le fonds de garantie.

Les uns prétendaient que le fonds de garantie n'aurait à couvrir le Trésor que des droits simples non acquittés par un transitaire défaillant ; les autres au contraire, s'appuyant sur la généralité des termes de l'article 8 du décret-loi du 30 octobre, soutenaient que toutes les créances du Trésor contre les agréés seraient justiciables de la caisse à créer. Si la deuxième interprétation avait été conforme à la pensée des rédacteurs de l'article 8, il eût été nécessaire de garantir l'Administration pour des sommes beaucoup plus élevées que celles initialement prévues car, en vertu de la législation douanière actuelle, les amendes encourues sont égales à la

valeur des marchandises qui en font l'objet. Par ailleurs, admettre cette solution c'était :

- a) rendre la corporation responsable des fautes individuelles de ses membres ;
- b) inciter la Régie à réclamer dans tous les cas le maximum de la pénalité puisque aussi bien elle saurait se trouver en présence d'une encaisse anonyme de capitaux disponibles.

Heureusement pour la corporation des commissionnaires en douane, l'article 18 du décret du 16 avril est venu donner les apaisements nécessaires : pour ce qui concerne les amendes et confiscations, la responsabilité du fonds de garantie est limitée à la somme représentant les droits simples et taxes qui n'auraient pas été recouvrés par le Trésor. »

En matière de conclusion, nous répéterons que l'institution d'un fonds de garantie est incompatible avec la persistance du système des cautions.

Nous n'eussions pas, à cette condition, été hostiles à la création de cette caisse de garantie, mais les rédacteurs de l'article 18 du décret du 16 avril ont tenu précisément à faire remarquer que « la constitution du fonds de garantie ne modifie en rien les pouvoirs et la responsabilité des comptables des douanes en ce qui touche l'acceptation des cautions et l'octroi des facilités de paiement prévues par les articles 93, 94 et 95 du Code des Douanes ».

IV

LA TARIFICATION DES FRAIS ET COMMISSIONS

La création d'un corps de commissionnaires agréés entraîne *ipso facto* l'institution de tarifs officiels. Si les transitaires acceptent d'assurer la marche de la Chambre de

discipline, s'ils acceptent de verser d'importantes cotisations au fonds de garantie, c'est parce qu'ils savent que désormais des tarifs homologués leur permettront de vivre.

Comme nous l'avons dit plus haut, la Chambre de discipline, si elle en est capable, devra surveiller de très près les transitaires suspects de ristourner à leur clientèle, sous une forme détournée, une partie des commissions officielles ; sans cette surveillance, la tarification sera inopérante. C'est cette même Chambre de discipline qui est chargée d'établir les tarifs ; l'article 17 du décret du 16 avril stipule que, dans un délai de deux mois après son élection, elle devra les soumettre à l'homologation du Ministre qui statuera après avis des Chambres de commerce.

Signalons ici une erreur. Il est parfaitement logique que la Chambre de discipline — émanation de tous les transitaires français et au sein de laquelle le directeur général des douanes est représenté — ait été chargée d'établir le tarif. Il est non moins normal que ce tarif soit soumis à l'homologation du ministre, mais ce qui, à notre sens, ne s'explique guère, c'est cet avis demandé aux chambres de commerce.

Quelles seront les chambres consultées ? Quelle sera la force de leur avis ? Toutes ces questions sont laissées sans solutions.

Les chambres de commerce des grands ports composées en majeure partie de négociants dont beaucoup sont importateurs considéreront toujours comme trop élevées les commissions proposées ; elles ne pourront saisir qu'un seul aspect de la question, celui qui les concerne.

Si le ministre doit attendre l'avis de toutes les chambres de commerce de France intéressées, la mise en vigueur du tarif risque d'être retardée considérablement.

Les tarifs ainsi établis seront revisables : c'est-à-dire que

la chambre de discipline devra, dès la mise en application du tarif, se livrer à une enquête sur ses répercussions : elle devra redresser les erreurs commises, rectifier éventuellement les taux, etc...

Dans les cas de variations brusques des conditions économiques, elle aura à refondre entièrement le tarif en vigueur pour en proposer un nouveau au ministre.

Rédiger un tarif de frais et commissions applicables à tous les transitaires de France et à toutes les marchandises est une besogne particulièrement délicate. Tout d'abord, ce tarif doit comprendre la taxe de l'opération de **dédouanement** elle-même ; mais il doit aussi faire mention de toutes les opérations accessoires à cette opération principale et en particulier des manutentions et des avances de fonds. Il doit être assez succinct pour pouvoir être remis à la clientèle importatrice.

Comment donc établir ce tarif ?

Deux méthodes s'imposent immédiatement à l'esprit :

1° Calculer la commission de **dédouanement** d'après le poids de la marchandise.

C'est une solution simple, mais impraticable. On ne peut **dédouaner** au même taux une machine à écrire et une **car-gaison** de minerais.

2° Calculer la commission de **dédouanement** d'après la valeur de la marchandise.

Il est tenu compte de la différence de nature des **mar-chandises** : on fixe le taux de la commission de **dédouane-ment** à un chiffre invariable : 1 % par exemple.

Malheureusement, les difficultés de la **taxation** au poids se retrouvent ici, mais en sens inverse ; avec cette dernière, on favorisait irraisonnablement les marchandises lourdes,

avec la taxation à la valeur on favorise de même les marchandises chères.

Il faut donc chercher un procédé permettant d'apprécier en même temps les différentes caractéristiques d'une marchandise.

Le système proposé par un des membres du Conseil de la chambre syndicale des Transports de Paris et finalement adopté est assurément fort ingénieux : la commission de dédouanement est fixée par paliers de valeurs, compte tenu du degré d'ouvroison des marchandises tel qu'il est déterminé par les différents taux de la taxe d'importation, exemple :

Marchandises dont la valeur n'excède pas 10.000 francs :

Valeur de la marchan- dise	Produits ouvrés		Produits semi-ouvrés		Produits bruts	
	taxe ad valo- rem	m/m de perception	taxe ad valo- rem	m m de perception	taxe ad valo- rem	m/m de perception
jusqu'à 5000	3 %	7,50	2 %	6,50	1 %	5, -
de 5001 à 10000	2.50 %	150, -	1.50 %	100, -	0.75 %	50, -

D'autres tableaux ont été dressés pour les valeurs de 10.001 à 100.00 francs, de 100.001 à 1 million, etc... mais au-delà de 10.000 francs, la commission comprend en premier lieu un droit fixe auquel s'ajoute une taxe *ad valorem*.

Cette méthode un peu plus complexe, certes, que les simples taxes au poids ou à la valeur, a l'incontestable avantage de s'appliquer à peu près à toutes les catégories de marchandises ; il suffit d'une part de connaître la valeur du produit ou objet à dédouaner, d'autre part de savoir quel

taux de taxe d'importation figure sur le tarif de douanes en regard de son droit. Ainsi, 7.000 francs d'outils non coupants seront taxés à 2,50 % puisque l'article 537 du tarif des douanes comporte une taxe de 6 %. Remarquons que sur le tableau reproduit ci-dessus les minima de perception du palier de 5.001 à 10.000 francs sont égaux aux maxima du palier inférieur.

Des tarifs spéciaux ont dû cependant être établis pour certains trafics déterminés ; dédouanement d'or, de denrées périssables, d'aéronefs, etc... Aucune tarification n'eût été assez souple pour englober ces opérations dans une échelle de taux.

A l'heure où nous écrivons, la chambre de discipline n'a pas encore déposé son projet de tarif, des difficultés de dernière heure ont surgi entre transitaires des ports et transitaires parisiens ; ces derniers avaient été accusés d'avoir proposé des tarifs si élevés qu'ils inciteraient les importateurs à recruter un personnel spécialisé dans les opérations de dédouanement : il a fallu retoucher les taux des trafics spéciaux et pour ce faire étudier pour chaque marchandise sa valeur à la tonne.

La tarification des frais et commissions aura pour effet heureux de diminuer l'acuité de la concurrence, à condition toutefois que la chambre de discipline soit en mesure de découvrir les infractions et de frapper les fraudeurs inexorablement.

Titre V

Proposition de revision du Décret-Loi du 30 Octobre 1935

Le décret-loi du 30 octobre 1935 avait provoqué dans le milieu des commissionnaires en douane une vive effervescence ; ceux-ci ne pouvaient admettre que l'administration des douanes se fut jouée d'eux avec une telle désinvolture. Parmi les dispositions de ce décret-loi, la plus dangereuse leur semblait être, mises à part celles touchant aux questions de responsabilité, celle visant la procédure de l'agrément. Beaucoup craignaient de n'être pas compris dans la liste d'agréés qu'allait dresser la douane et protestaient à l'avance contre l'absence de recours sur le refus d'agrément.

Dès le 18 décembre 1935, le décret-loi du 30 octobre fit l'objet d'une proposition de révision de la part de M. Léon Vincent, député (proposition de loi n° 5830, voir annexe n° 4.).

M. Léon Vincent dont on ne saurait discuter la compétence en ces matières puisqu'il est lui-même agent maritime et commissionnaire en douane a développé dans l'exposé des motifs de sa proposition différentes critiques sur les solutions adoptées.

En premier lieu, selon M. Léon Vincent, le décret-loi du 30 octobre constitue « un progrès considérable par rapport à la législation antérieure ». On nous permettra de ne pas partager cette opinion. Ce qu'il est tout au plus possible d'affirmer, c'est que le décret-loi Laval représente un effort louable vers une organisation de la profession.

Il substitue à des situations de fait une situation de droit,

mais une situation de droit défectueuse. Quoi d'étonnant à cela, puisque la réforme a été effectuée sur les instigations de l'Administration des Douanes elle-même et qu'elle ignore systématiquement les intérêts légitimes d'une des parties en cause.

M. Léon Vincent, outre la solution donnée aux problèmes de responsabilité, a critiqué dans le décret-loi du 30 octobre quatre ordres de dispositions ; celles concernant le recours sur le refus ou le retrait d'agrément, la garantie des créances de la douane par le fonds de garantie, la procédure d'établissement des tarifs de frais et commissions, les conditions d'application du décret-loi aux services publics concédés ou subventionnés.

a) Le recours sur le refus ou le retrait d'agrément.

M. Léon Vincent semble croire que la décision du Ministre de refuser ou de retirer l'agrément à un transitaire ne serait pas susceptible de recours devant la juridiction administrative. C'est un point sur lequel nous nous sommes déjà expliqués et sur lequel nous ne reviendrons pas.

Mais M. Vincent suggère de transférer le droit de retrait ou de refus d'agrément à une commission arbitrale. Cette solution n'est pas mauvaise, mais pourquoi ne pas réserver la connaissance de ces litiges aux tribunaux judiciaires ? La douane estimant avoir de sérieuses raisons de rayer un transitaire de la liste des agréés entamerait une instance contre celui-ci. Devant le juge du tribunal de commerce, elle développerait ses arguments ; le transitaire présenterait sa défense et serait certain en toute occurrence d'avoir été jugé en toute impartialité.

La compétence d'une commission arbitrale avait été préconisée par la Fédération Nationale des Transports et la

Chambre Syndicale des Transports de Paris et c'est probablement ce choix qui avait inspiré M. Léon Vincent.

Au reste, la critique que nous apportons est de détail. Il s'agissait avant tout de retirer à l'Administration le droit exclusif de retrait ou de refus d'agrément et la proposition de loi y pourvoit. Cependant, nous répétons que nous préférons nous en tenir à notre idée qui nous paraît encore préférable à un autre point de vue d'ordre pratique : on a organisé une Chambre de discipline, un fonds de garantie pour lequel il sera nécessaire de trouver des administrateurs : va-t-on créer un troisième organisme ? Et dans ces conditions, à quels moments les dirigeants des organisations syndicales — membres de ces différentes institutions — exerceront-ils leur profession de commissionnaires en douane ?

b) La garantie des créances de la douane par le fonds de garantie.

La critique que M. Léon Vincent fait de la garantie des créances de la douane par le fonds de garantie est liée à celle qu'il fait du principe de responsabilité.

Selon lui, la responsabilité des fausses déclarations devrait être supportée par le vrai coupable. En conséquence, et supposant que sa proposition soit adoptée par le Parlement, il suggère que le fonds de garantie ne couvre que les engagements civils des commissionnaires en douane agréés.

Le point sur lequel nous aurions voulu voir insister M. Léon Vincent, c'est cette inutilité du fonds de garantie en cas de survivance du système des cautions. Les charges des transitaires agréés sont assez lourdes sans qu'on y ajoute encore : la création d'un fonds de garantie doit logiquement exclure la signature des cautions sur les déclarations.

Peut-être l'Administration des Douanes autoriserait-elle en échange de la signature de la caution sur la déclaration,

la signature d'une personne habile à engager le fonds de garantie ? Tous les transitaires agréés auraient le droit d'obtenir une telle signature pour leurs engagements douaniers ; ils éviteraient ainsi de payer deux fois, sous la forme d'une commission bancaire et d'un apport au fonds de garantie, la couverture d'un même risque.

c) La procédure d'établissement des tarifs de frais et commissions.

Lorsque M. Léon Vincent, fin 1935, déposa sa proposition de loi, il n'avait pas encore été précisé comment seraient établis les tarifs de frais et commissions et l'article 10 du décret-loi du 30 octobre prévoyait simplement que les « frais et commissions à percevoir par les commissionnaires en douane agréés feraient l'objet de tarifs revisables et soumis à l'homologation du Ministre du Commerce après avis des Chambres de Commerce.

Depuis, le décret du 16 avril a chargé la Chambre de discipline de l'établissement du tarif et le vœu de M. Léon Vincent de voir les tarifs établis par les organisations professionnelles des commissionnaires est accueilli.

Mais subsiste une autre critique de ce député, l'avis demandé aux Chambres de Commerce : « Nous estimons d'autre part que si le Ministre du Commerce est obligé par la loi de demander, avant d'homologuer un tarif, l'avis des Chambres de Commerce (par lequel il se sentira plus ou moins lié), des difficultés ne manqueront pas de se produire. Les importateurs trouveront les tarifs toujours trop élevés ; les transitaires les trouveront toujours insuffisamment rémunérateurs. »

L'opinion de M. Vincent est la nôtre ; les bases de la réforme ont été posées depuis près d'un an et le tarif n'est pas encore homologué.

d) Les conditions d'application du décret-loi aux services concédés ou subventionnés.

Ce n'est pas sans une certaine inquiétude que les transitaires attendent les décrets devant déterminer ces conditions d'application. Selon que seront imposés ou non aux compagnies de chemins de fer en particulier les tarifs des frais et commissions des transitaires en douane, la corporation survivra ou disparaîtra.

C'est à cette préoccupation que répond la critique de M. Léon Vincent sur ce point. Il craint qu'une concurrence ne s'établisse entre transitaires et compagnies de chemins de fer et il insiste pour l'unité de tarification.

La proposition de loi de M. Léon Vincent, rendue caduque par la fin de la législature 1932-1936, sera peut-être reprise par son auteur. Telle qu'elle se présente, elle est susceptible d'améliorer dans une large mesure la situation des agréés ; cependant, tout au moins en ce qui concerne les matières exclusives du problème de la responsabilité, elle prend trop en considération les solutions officielles, c'est-à-dire qu'elle s'efforce de laisser substituer tout ce qui n'est pas spécifiquement mauvais. C'est ainsi qu'elle ne relève pas l'absurdité qu'il y a à conjuguer le système des cautions et celui d'un fonds de garantie. En tenant compte de nos suggestions, la proposition de loi Vincent pourrait prendre la forme suivante :

ARTICLE PREMIER. — L'art. 5 du décret du 30 octobre 1935 réglementant la profession des transitaires en douane est modifié ainsi qu'il suit :

« Toute décision de refus ou de retrait d'agrément est susceptible de recours devant le Tribunal de Commerce. »

ART. 2. — L'art. 8 dudit décret est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les commissionnaires en douane agréés constituent un fonds de garantie qui couvrira à l'égard de l'Administration des douanes les engagements civils des commissionnaires agréés, l'institution de ce fonds de garantie supprime pour ceux-ci l'obligation de cautionner leurs engagements vis-à-vis de la Régie des Douanes. »

ART. 5. — Sans changement.

ART. 6. — Sans changement.

Et, si cette proposition de révision n'est pas adoptée, il ne nous restera plus, dans l'intérêt de la corporation des commissionnaires en douane, que l'espoir de ne pas voir se réaliser nos sombres prophéties.

DEUXIÈME PARTIE

DE LA RESPONSABILITÉ DU COMMISSIONNAIRE EN DOUANE

La responsabilité du commissionnaire en douane s'analyse en un double rapport juridique.

Tout d'abord, et bien qu'il agisse exclusivement pour le compte d'autrui, il est seul responsable de ses fausses déclarations ; il ne peut même, — la jurisprudence est constante sur ce point, — apporter la preuve de sa bonne foi et mettre en cause son commettant dont les renseignements erronés ont provoqué le différend avec l'Administration.

D'autre part, en sa qualité de mandataire salarié de son client, il encourt une responsabilité d'ordre commercial. Nous étudierons dans deux chapitres successifs ces deux aspects de la question, nous efforçant chaque fois de marquer les principes et d'en montrer quelques applications pratiques, pour nous demander enfin quelles réformes pourraient être apportées à la législation actuelle par ailleurs en pleine évolution à l'heure où nous écrivons.

CHAPITRE I

RESPONSABILITÉ DU DÉCLARANT EN DOUANE

Titre I

Principe et étendue de la responsabilité

Le trafic international depuis les progrès réalisés dans les moyens de transport revêt une forme telle qu'il s'effectue sans déplacement ni des expéditeurs, ni des destinataires, et qu'il implique l'existence aux points frontières et dans les grands centres d'intermédiaires chargés d'assurer la réception, le dédouanement et la réexpédition des marchandises. Les professions de transitaire et de commissionnaire en douane sont nées de cette impérieuse nécessité.

Le commissionnaire en douane opère donc sans le concours de la présence de ses commettants : tous les documents nécessaires à l'opération douanière lui sont communiqués et il rédige sa déclaration sur la base des renseignements qui y sont contenus après avoir examiné sommairement la marchandise. L'Etat, chargé de réprimer la fraude, ne pouvait envisager d'autre rapport de responsabilité que celui du déclarant effectif envers la Régie : tout autre système aurait abouti à rendre la répression illusoire.

Là est l'origine du principe de responsabilité absolue du déclarant en douane.

Le déclarant est présent, il détient la marchandise et la douane n'a jamais à s'occuper de la question du droit de propriété : elle se désintéresse de savoir si le déclarant est ou n'est pas propriétaire de la marchandise et refuse même d'intervenir en cas de contestation sur le droit de propriété intervenu entre expéditeur et destinataire pendant le séjour des marchandises dans les locaux du Service.

Le déclarant devient seul redevable des droits et taxes à percevoir, c'est également à lui que seront infligées les amendes et les peines de prison. Cette règle se justifie assez par la nécessité d'une répression rapide et certaine de la fraude. Comment la Régie serait-elle en mesure de poursuivre efficacement le propriétaire des marchandises dont la résidence peut être à Berlin ou à San-Francisco ? La sanction douanière doit être appliquée sur le champ par la confiscation de la marchandise, par des poursuites intentées contre celui qui, ayant en mains tous les éléments nécessaires à l'établissement d'une déclaration correcte, a essayé dans un but probablement frauduleux, d'éluder le paiement de la totalité ou d'une partie des droits à percevoir.

Ce principe de la responsabilité absolue du déclarant envers la douane a été posé par les textes révolutionnaires qui régissent notre matière et en particulier par la grande loi sur les douanes des 6/22 août 1791 ; les articles 1 à 5 du titre 12 de cette loi disposent que la confiscation des marchandises saisies pourra être poursuivie et prononcée contre les préposés à leur conduite, sans que la régie soit tenue de mettre en cause les propriétaires quand même ils devraient lui être indiqués et que les objets saisis pour fraude ou contravention, ou même confisqués, ne pourront être revendiqués par leurs propriétaires.

Maints arrêts ont confirmé cette règle fondamentale

parmi lesquels nous citerons celui de la Cour de Cassation (Chambre Criminelle) du 9 avril 1897 Bulletin Criminel N^o 127) : La marchandise est laissée à la disposition du déclarant pendant le temps nécessaire pour opérer une vérification préalable, il est donc inexcusable si sa déclaration est erronée. Cet argument, valable pour les erreurs d'espèce, de qualité ou de poids ne vaut rien quand la contestation porte sur la valeur ; le transitaire déclare la valeur de la marchandise d'après les documents (factures consulaire et commerciale) à lui remises par son client.

De plus, la loi du 9 floréal an VII en son article 16 interdit aux juges d'excuser les contrevenants sur l'intention et cette défense a été inscrite à l'article 557. alinéa 2 du Code des Douanes.

Cette dernière disposition accentue le caractère réel de la répression douanière ; la recherche de la bonne foi du déclarant est donc toujours oiseuse (Tribunal de Strasbourg. Première Chambre, 15 mai 1935, *la loi* du jeudi 6 juin 1936).

Le déclarant voit cependant sa responsabilité disparaître (Cassation Criminelle 23 janvier 1885 D. P. 85-1-177) s'il peut démontrer l'existence d'un cas de force majeure l'ayant obligé à rédiger sa déclaration comme il l'a fait (sur les éléments constitutifs du cas de force majeure voir *Infra*).

En principe, la responsabilité du déclarant s'éteint avec la main-levée des marchandises et leur sortie des magasins de la douane. Nous allons voir cependant dans le titre suivant que des textes récents ont autorisé la régie à poursuivre les infractions, même après la fin de l'opération douanière.

Titre II

Recherche et poursuite des infractions après mainlevée des marchandises et leur retrait du rayon de la Douane

Le problème dont nous abordons ici l'étude est capital pour les commissionnaires en douane ; il ne s'agit rien moins que de savoir s'ils demeurent responsables des déclarations déposées par eux une fois l'opération douanière terminée et mainlevée donnée par le Service. L'Administration des douanes dont la constante et légitime préoccupation est de réprimer les fraudes a toujours nié que la mainlevée donnée sur des marchandises et leur retrait du rayon de la douane mit fin aux possibilités de poursuites en cas de découverte ultérieure de la fraude.

Les transitaires s'appuyant sur de solides arguments de textes et d'impératives considérations d'équité ont combattu cecette thèse de la régie.

Cette lutte, fertile en rebondissements, vient de prendre fin avec le décret du 30 octobre 1935 « modifiant divers articles du Code des Douanes ».



Sous l'ancien régime, les infractions douanières pouvaient être constatées par tous les moyens de preuve du droit commun. A cette règle, et bien qu'aucun texte ne soit venu l'édicter, se substitua sous la révolution une nouvelle règle traduite par la formule : « Pas de procès-verbal, pas d'action ». Confirmée implicitement par la loi du 28 avril 1816, ce principe constituait une entrave gênante pour la régie, et après le vote de la loi du 28 décembre 1895 l'autorisant à procéder à des recherches dans les bureaux des ga-

res, la situation devint pour elle littéralement intolérable : aussi fit-elle insérer dans la loi des Finances de 1897 un article 57 aux termes duquel : « Les délits et les contraventions prévus par les lois sur les douanes et les sels pouvaient être prouvés par toutes les voies de droit.

L'intention des rédacteurs de ce texte n'était pas douteuse : ils désiraient abolir toutes les restrictions apportées à la constatation et à la poursuite des infractions par la règle : « Pas de procès-verbal, pas d'action ». Hélas ! la Cour de Cassation par un arrêt de la Chambre Criminelle du 11 avril 1902 (avec une note de M. Thibault) jugea que si ce texte permettait bien la constatation des infractions, il ne permettait pas les poursuites qui restaient soumises à la législation antérieure. Le texte voté perdait donc toute son utilité et la régie s'ingénia à en faire voter un autre qui fût cette fois formel ; ses efforts aboutirent au vote de la loi du 1^{er} mai 1905 sur l'interprétation de laquelle on a discuté pendant trente ans....

Cette loi du 1^{er} mai 1905 comportait un article unique :

« Les délits et contraventions prévus par les loi sur les douanes et les sels peuvent être *poursuivis* et prouvés par toutes les voies de droit, alors même qu'aucune saisie n'aurait été effectuée dans le rayon de douane ou hors de ce rayon ».

Cette unique disposition a été reproduite depuis par l'article 529 du Code des Douanes et jusqu'en octobre 1935, la douane s'est attachée avec un bonheur inégal à démontrer l'applicabilité de ce texte aux opérations régulièrement pratiquées dans les bureaux du Service. Des éclaircissements s'avèrent ici indispensables.

Le législateur de 1905, comme celui de 1897, avait eu

en vue la répression de la fraude en campagne, c'est à-dire la répression des importations sans déclaration, de la contrebande ; il n'avait eu nullement l'intention de toucher aux dispositions existant déjà pour les fausses déclarations dans les bureaux et en particulier à la procédure de l'expertise légale ; les travaux préliminaires de cette loi ne laissent d'ailleurs subsister aucun doute sur la question ; il s'agissait bien de réprimer la contrebande proprement dite. Le texte de 1897 s'était heurté à la distinction faite par la Cour de Cassation entre la constatation des infractions et leur poursuite ; le texte de 1905 s'est heurté à la distinction faite entre la fraude en campagne et les fausses déclarations faites dans les bureaux de douane.

Afin de mieux saisir les différents aspects du problème, examinons succinctement en quoi consiste ce mode de preuve spécial prévu pour les contestations sur la nature, l'espèce, la qualité ou la valeur des marchandises déclarées : l'expertise légale.

L'expertise légale est une procédure par laquelle le Service de vérification des douanes en désaccord avec un déclarant sur la nature, l'espèce, l'origine ou la valeur d'une marchandise soumet le différend à un comité d'experts (« des gens à ce connaissant » dit l'Ordonnance de 1687) après une confrontation infructueuse entre deux experts commis par chacune des parties.

Si, en effet, des erreurs de poids ou des erreurs grossières de nature peuvent être constatées sans discussion par le Service en raison de leur caractère matériel, pour les autres contestations et en particulier pour celles concernant la qualité, l'origine ou la valeur, les vérificateurs ne peuvent que formuler des présomptions.

Nous avons eu plus haut l'occasion de décrire le mécanisme de l'expertise légale, nous n'y reviendrons pas.

Les principes de l'expertise légale furent posés par l'article 2 du décret du 5 août 1810 et dès 1822 la compétence des experts était étendue aux questions d'origine.

En 1881, par la loi du 7 mai, la législation sur l'expertise légale était transformée : le déclarant était désormais appelé à choisir lui-même son expert, d'autre part cette même loi abandonnait le système de la préemption en matière de valeur lui substituant le système de l'expertise légale.

Enfin, une loi du 11 janvier 1892 (article 9) complétait la loi de 1881 et venait combler des lacunes dans le mode de désignation des experts.

Donc, en vertu des textes rappelés ci-dessus, les contestations relatives à la nature, à l'espèce, à l'origine ou à la valeur sont tranchées aujourd'hui par des experts choisis sur une liste établie d'avance par la douane et par le déclarant. Si les deux experts ne peuvent se mettre d'accord, on fait appel en dernier ressort aux commissaires-experts du Gouvernement.

Les différents textes concernant l'expertise légale sont devenus les articles 89, 90 et 91 du Code des Douanes.

Ce que la Régie s'est évertuée à démontrer, c'est que la loi de 1905 avait abrogé toutes les dispositions des lois des 17 juillet 1822, 7 mai 1881 et 11 janvier 1892, ou tout au moins qu'elle en avait détruit le caractère obligatoire en tant que mode de preuve des infractions. L'argumentation de la Douane n'était pas très solide : tout d'abord, la disposition générale de la loi de 1905 ne pouvait pas avoir aboli les dispositions spéciales des lois rappelées plus haut et qui sont devenues les articles 89, 90 et 91 du Code des Douanes : d'autre part, comment la Douane pouvait-elle prétendre que

les textes sur l'expertise légale avaient été abrogés alors qu'elle continuait à soumettre tous les différends relatifs à la nature, à l'espèce, à l'origine ou à la valeur au comité des experts ? En fait, l'expertise légale s'impose obligatoirement à l'Administration comme au déclarant, elle ne peut se dispenser d'y recourir. Au reste, les « Observations préliminaires du tarif des Douanes » précisent :

N° 206. — « Les contestations relatives à la nature, à l'espèce, à l'origine ou à la valeur des marchandises doivent être déférées aux commissaires experts institués près du département du commerce. »

N° 207. — « Les experts sont seuls compétents pour statuer sur les contestations portant sur les points visés au paragraphe précédent (Cassation Civile, 30 avril 1838).

« Leurs décisions sont définitives et les Tribunaux ne peuvent en aucun cas substituer leurs propres appréciations à celles des experts, ni recourir à des modes de preuve autres que l'expertise légale, pour statuer sur les contestations qui s'élèvent entre l'Administration et les déclarants relativement à la nature, à l'espèce, à l'origine ou à la valeur des marchandises (Jurisprudence constante). »

Ce caractère obligatoire de l'expertise légale, l'Administration des Douanes l'a nié en s'appuyant sur le texte de 1905 lequel, prétendait-elle, l'autorisait dans les limites de la prescription de trois ans à prouver la fausseté de déclarations déposées dans ses bureaux et à poursuivre les infractions ainsi découvertes. Est-il besoin de beaucoup insister sur le caractère arbitraire d'une telle prétention qui aurait permis à la Régie de venir poursuivre un transitaire pour une opération effectuée trois ans auparavant et pour laquelle il avait vraisemblablement demandé des instructions à son commettant ?

L'agent en douane ainsi interpellé n'aurait pu pour sa défense que se retourner contre son client : mais celui-ci, après trois ans, pouvait être mort ou disparu, et par ailleurs sa responsabilité propre n'étant pas engagée, il pouvait se désintéresser de l'action intentée contre son mandataire.

Heureusement pour les commissionnaires en douane, la Jurisprudence n'a jamais suivi la Régie et parmi les arrêts et jugements proclamant le caractère obligatoire de l'expertise légale et déboutant la Douane, nous citerons :

Arrêts

Cour de Cassation (Chambre Criminelle)	15 décembre 1916 (<i>La Loi</i> 23-1-1917)
—	— 12 mai 1917 (<i>La Loi</i> 18-9-1927)
—	— 19 décembre 1919 (<i>La Loi</i> 4-2 1920)
—	(Chambre des Requêtes) 18 juillet 1928 (<i>Gazette du Palais</i> 6-11-1928)
—	(Chambre Civile) 28 juillet 1928 (<i>La Loi</i> 19-9-1931)

Jugements

Tribunal Cantonal de Sierck (Moselle)	14 janvier 1935 (<i>La Loi</i> 31-1 1935)
Tribunal de Paix d'Argelès-sur-Mer	(9 février 1935) (<i>La Loi</i> 23-3-1935)

« ... attendu que l'expertise légale, seul mode de preuve admissible, ne pouvait plus avoir lieu actuellement, l'Administration des Douanes n'établit pas légalement qu'il y a eu fausse déclaration : que sa poursuite est dès lors irrecevable et sans fondement... »

Tribunal de Céret	25 juillet 1935 (<i>La Loi</i> 14-9-1935)
-------------------	---

« ... attendu que s'il est exact que la loi du 1^{er} mai 1905 codifiée sous l'article 529 exprime la règle générale en matière de preuve des délits et contraventions de douane, le texte de cet article ne permet pas de dire que les dispositions spéciales en la matière ont été abrogées ; que le décret de 1926 a reproduit au contraire dans ses articles 89, 90, 91 l'article 2 du décret du 5 août 1810, l'article 19 de la loi du 27 juillet 1822 et l'article 4 de la loi du 7 mai 1881.

« Que l'adage *legi speciali per generalem non derogatur* doit d'autant mieux recevoir en l'espèce son application, que la jurisprudence postérieure à la loi du 1^{er} mai 1905, et la Cour de Cassation après le décret de codification de 1926, ont constamment déclaré que l'expertise légale était la base nécessaire des décisions des tribunaux en matière de fausses déclarations sur la qualité, l'espèce, l'origine ou la valeur des marchandises, et qu'elle était le seul mode de preuve admissible à l'exclusion de tout autre... »

Enfin, Tribunal de Strasbourg (1^{re} Chambre) 15/5/1935 (*La Loi*, 6 juin 1935) avec une note de M. Henri Gibert, Directeur des Douanes honoraire.

Les attendus de ce jugement supérieurement rédigé résumement et fixent le problème en quelques formules d'une parfaite clarté.

« ... l'article 57 de la loi du 29 mars 1897 et l'article unique de la loi du 1^{er} mai 1905 ont eu pour but de mettre fin à la prétendue règle : « Pas de procès-verbal, pas d'action » et non de soustraire à la compétence du jury, que constitue le comité d'expertise légale les fausses déclarations (de valeur).

.....

« Attendu qu'il ressort avec netteté des travaux parlementaires (Sirey. Lois annotées. 1905, page 98 ; Dalloz. 1905.

4, 126) que le législateur avait alors en vue la répression de la contrebande s'effectuant sans déclaration de douane...

« Attendu que la différence entre les faits de contrebande et les contraventions de fausse déclaration d'espèce, de qualité ou de valeur est traditionnelle en même temps qu'essentielle...

« Que de même au cas où, par une erreur matérielle, la déclaration a excédé la véritable valeur, la Douane, à juste titre, se refuse à toute restitution des droits perçus sur une marchandise qu'elle ne détient plus, qu'une réciprocité logique et équitable des principes dont la Douane bénéficie interdit qu'elle substitue longtemps après la perception des droits et taxes les preuves du droit commun à la preuve, seule régulière, par expertise légale... »

Ce dernier argument mérite qu'on s'y arrête. L'Administration des Douanes voudrait bénéficier des règles dont elle refuse l'application aux contribuables !

La Régie en donnant mainlevée de la marchandise après vérification devrait par là même renoncer à venir contester par la suite l'exactitude de la déclaration. Il est évident, au reste, que la Douane recouvre tous les droits de l'article 529 lorsque le déclarant par ses manœuvres a empêché l'expertise légale (Tribunal de Paix, Paris 12^e arrondissement, 22/12/1927).

Le jugement de la Première Chambre du Tribunal Civil de Strasbourg semblait avoir définitivement condamné la thèse de la Douane bien que celle-ci ait pu citer quelques décisions de jurisprudence en sa faveur (Tribunal Correctionnel, Seine, 10^e Chambre, 30 avril 1933 et Tribunal de Paix, Bellegarde, 17 janvier 1935 : *La Loi*, 27 2 35). Se sentant irrémédiablement battue sur le terrain jurisprudentiel,

la Régie s'orienta vers une réforme des textes opérée en deux temps :

1° avec les décrets-lois du 12 juillet 1934 ,

2° avec le décret-loi du 30 octobre 1935

modifiant divers articles du Code des Douanes.

Un des décrets-lois du 12 juillet 1934 comporte entre autres les dispositions suivantes :

« Les déclarations doivent contenir toutes les indications nécessaires pour l'application des droits, taxes et mesures de contrôle. Elles doivent énoncer :

.....
« 3° A l'importation, la provenance ainsi que le nom, la profession et le domicile du destinataire réel ; à l'exportation, la destination, ainsi que le nom, la profession et le domicile de l'expéditeur réel. »
.....

L'article 489 des lois de douane codifiées est complété comme suit :

« 8° Chez les destinataires ou les expéditeurs réels des marchandises déclarées en douane. »

Cet article 489 du Code des Douanes réglemente le droit de recherche des agents des douanes dans les écritures de certains commerçants et transporteurs ; avant le décret du 12 juillet 1934, les agents des douanes n'avaient pas le droit de se rendre eux-mêmes chez les destinataires ou les expéditeurs ; depuis, ils possèdent une arme supplémentaire dans leur lutte contre la fraude. Mais l'application de ces nouvelles dispositions a donné lieu à de graves difficultés : les importateurs supportent mal ce nouveau contrôle de leur activité.

Quant aux commissionnaires en douane, les décrets du

12 juillet 1934 les ont placés dans une situation si délicate qu'ils ont provoqué un tollé général. Expliquons-nous.

Le transitaire peut ignorer le destinataire réel des marchandises qu'il dédouane, ainsi il peut recevoir l'ordre de remettre la marchandise à un transporteur routier qui en assurera la réexpédition.

Est-il équitable de le tenir pour responsable de la mention inexacte du destinataire sur une déclaration ? Si le transitaire abusé par son client indique un faux destinataire réel (car on ne voit pas très bien dans quel but il agirait de son propre chef), l'Administration devrait se retourner, non pas contre lui, mais contre l'importateur. Cependant, la Douane, fidèle à son principe séculaire, ne connaît qu'un seul contrevenant : le déclarant, et elle lui applique les pénalités suivantes prévues par un des décrets du 12 juillet 1934 :

« L'article 635 des lois de douane codifiées est modifié et complété ainsi qu'il suit :

... La confiscation et une amende de 100 francs seront également prononcées lorsque la déclaration se trouvera fausse dans la désignation du destinataire réel et que le droit afférent aux marchandises s'élèvera à 12 francs et au-dessus. »

En matière de douane, à la confiscation des marchandises se substituant le paiement d'une somme égale à leur valeur, un commissionnaire en douane risque la ruine en mentionnant sur une déclaration un faux destinataire réel.

Si rigoureuse que soit cette règle, elle serait applicable si la notion de destinataire réel avait été précisée : or nous examinerons plus loin les difficultés soulevées par cette question : l'Administration des Douanes s'est trouvée dans l'obligation de faire paraître une note déterminant dans huit cas d'espèce le destinataire réel.

Parvenu à ce point de notre exposé, jetons un coup d'œil rapide en arrière avant de reprendre notre marche en avant.

Les lois de 1897 et de 1905 avaient échoué dans leur but et la jurisprudence déboutait invariablement l'Administration lorsque celle-ci en dehors des règles précises de l'expertise légale prétendait faire la preuve d'une fausse déclaration après le retrait des marchandises du rayon. Le décret-loi du 12 juillet 1934 qui a permis les visites domiciliaires chez les importateurs et sanctionné l'inexactitude de la mention du nom du destinataire réel n'était, on s'en doute, qu'un acheminement vers une refonte ou une interprétation favorable à la douane du texte de 1905.

L'énorme remue-ménage provoqué par les décrets-lois du Gouvernement Laval a permis ce complément de réforme. Le décret-loi du 30 octobre 1935.

L'article 4, alinéa 2 du décret « modifiant divers articles du code des douanes dispose (nouveau texte de l'article 529) : »

« Tous délits et contraventions prévus par les lois sur les douanes et les sels, peuvent être poursuivis et prouvés par toutes les voies de droit, alors même qu'aucune saisie n'aurait pu être effectuée dans le rayon des douanes ou hors de ce rayon *ou que les marchandises ayant fait l'objet d'une déclaration n'auraient donné lieu à aucune observation.*

Les dispositions de l'article 638 du Code d'instruction criminelle sont applicables à l'action du Ministère public et à celle de l'administration des douanes. »

Le texte est formel et il serait vain d'essayer de prouver que la jurisprudence antérieure pourra être maintenue ; l'expertise légale ne peut plus être considérée comme le moyen de preuve exclusif des contestations relatives à la **nature**, à l'espèce, à l'origine ou la valeur et les transitaires

vont à nouveau se trouver menacés de réclamations tardives de l'administration. Oserons-nous ajouter, cependant, que les dispositions des articles 89, 90 et 91 du Code des Douanes subsistent qui impliquent pour l'administration l'obligation de recourir à l'expertise légale et que cette contradiction entre l'article 529 et l'article 89 sera peut-être relevée par la jurisprudence. Nous formulons ce vœu dans un esprit d'équité : il est parfaitement inadmissible qu'un tel champ d'action soit abandonné à l'arbitraire administratif précisément dans l'instant où les commissionnaires en douane vont se trouver, du fait de leur agrément, sous une surveillance accrue de la régie.

Titre III

Applications du principe de responsabilité

Les relations des commissionnaires en douane avec l'Administration se traduisant toujours par des rapports de responsabilité, nous avons cru devoir placer ici l'examen de quelques problèmes d'intérêt courant ; parmi ces problèmes, les uns visent exclusivement les responsabilités du déclarant vis-à-vis de la régie, les autres nous amèneront par contre à des développements un peu étrangers à cette question ; seule par exemple l'impossibilité de séparer l'étude de dédouanement des marchandises contingentées de celle du fonctionnement des Comités interprofessionnels nous a amenés à grouper sous une seule rubrique que l'on trouvera plus loin ces deux aspects d'une même question.

★ ★

Nous étudierons successivement :

- L'excuse de force majeure.
- Les contestations sur l'origine et la provenance.
- La déclaration des marchandises taxées ad-valorem et les contestations relatives à la valeur.
- La notion de destinataire réel.
- Le dédouanement des marchandises contingentées.
- Les déclarations à l'exportation.

I

L'excuse de force majeure

La jurisprudence comme la doctrine admet que l'excuse de force majeure peut être invoquée par les redevables comme cause de libération du paiement des droits. Toutefois, un arrêt de la Cour de Cassation du 2 août 1935 (La Gazette du Palais, 15 octobre 1935) a précisé les conditions dans lesquelles cette excuse pouvait jouer. Les faits étaient les suivants :

Pendant l'année 1927, un transitaire de Kehl avait déposé au bureau des douanes de cette localité dix déclarations d'importation représentant 326.757 kgs de houblon d'origine allemande ; son client lui ayant donné instructions de revendiquer pour ces marchandises le tarif réduit applicable aux prestations en nature pour la restauration des régions libérées, le transitaire souscrivit dix acquits à caution par lesquels il s'engageait soit à faire décharger ces acquits par le service des régions libérées, soit à payer le double du tarif général ordinaire. A l'expiration du délai, les acquits n'étant pas déchargés, l'administration des douanes réclama au déclarant la différence entre le double droit du tarif général et le tarif effectivement perçu ; le transitaire fut condamné par le juge de paix et le tribunal civil statuant en appel confirma le jugement. Le transitaire appelant : la

Cie Générale de transports maritimes et terrestres soutenait pour sa défense que son mandant avait été condamné pour escroqueries commises au préjudice de l'Etat et que de ce fait les services des régions libérées avaient refusé le visa de décharge sur les acquits ; elle s'était donc trouvée dans l'impossibilité, du fait de son mandant, de remplir ses obligations vis-à-vis de la régie. La fraude de l'importateur constituant pour le transitaire un fait imprévisible devait libérer celui-ci de ses obligations. La Cour de Cassation a confirmé les décisions des juridictions inférieures en faisant remarquer que la compagnie soumissionnaire était **responsable** des agissements frauduleux de son mandant ; elle lui avait aveuglément fait confiance puisque les houblons n'avaient jamais constitué des prestations en nature.

Cet arrêt précise donc les deux conditions nécessaires pour constituer un cas de force majeure :

1° un élément de force majeure imprévisible ;

2° un rapport de cause à effet entre cet événement et l'accomplissement par le déclarant en douane de ses obligations.

Plusieurs arrêts, les uns relatifs au droit fiscal, les autres aux douanes proprement dites, étayaient fortement cette règle (Cassation Requêtes, 13 août 1873, S. 74-1-75. Cassation Requêtes, 11 mars 1901, D. 02.-1-549, Cassation Civile, 9 mai 1922, D. 25-1-168).

II

Contestations sur l'origine et la provenance

En tête de cet exposé, nous placerons le texte de l'article 635 du Code des Douanes, il nous permettra mieux que tout commentaire de situer la question :

« Est passible de la confiscation des marchandises et

d'une amende égale à leur valeur, mais sans pouvoir être inférieure à 500 francs, toute déclaration inexacte quant à l'origine ou à la provenance des marchandises et tendant à éluder un droit de douane. Les contrevenants peuvent être, en outre, condamnés à une peine d'emprisonnement de trois jours à un mois. »

Les commissionnaires déclarants en douane encourent donc une nouvelle responsabilité pouvant résulter de fausses déclarations d'origine ou de provenance, encore que l'article 7 du décret-loi du 30 octobre 1935 réglementant la profession de transitaire en douane stipule que, sauf en cas de fautes personnelles, la peine d'emprisonnement n'est pas applicable aux commissionnaires en douane agréés.

La question de la responsabilité du déclarant en douane en matière de fausses déclarations d'origine et de provenance ne présenterait pas par elle-même un intérêt particulier si une curieuse imprécision de terminologie n'avait provoqué à plusieurs reprises la condamnation de déclarants de bonne foi dont le seul tort avait été de respecter les prescriptions officielles.

Sur le sens du mot origine, aucune difficulté ne s'est jamais élevée ; l'origine d'une marchandise est le lieu où elle a été récoltée (produit naturel) ou fabriquée (produit manufacturé). Des règles précises contenues dans le décret du 6 octobre 1926 déterminent l'origine des marchandises produites dans un pays et ouvrées dans un autre.

On trouve par contre plusieurs définitions différentes de la provenance. Les « Observations préliminaires du tarif des douanes » disposent sous le N° 54 :

« Le pays de provenance est celui d'où la marchandise a été importée en droiture. »

Ainsi, des marchandises allemandes achetées à Rotter-

dam. expédiées par voie fluviale de Rotterdam à Anvers où elles ont été embarquées sur un navire qui les a transportées directement au Havre, sont d'origine allemande et de provenance belge.

Cette définition date de l'édition de 1921 des « Observations préliminaires ». Or, en 1923, était insérée dans les formules officielles de déclaration d'importation la définition suivante de la provenance à mentionner à la colonne 11 : « Pays où la transaction commerciale avec la France a été effectuée. »

La contradiction entre les deux définitions est flagrante : dans le cas d'espèce envisagé plus haut et avec la seconde interprétation, la marchandise aurait dû être déclarée comme étant de provenance hollandaise. L'Administration des Douanes a d'ailleurs expliqué que le terme « provenance » porté sur les imprimés de déclaration d'importation ne devait être entendu, pour sa compréhension, que du point de vue de la statistique commerciale ; en effet, « les statistiques du commerce extérieur étant des statistiques d'échange, les marchandises doivent, à l'entrée, être prises en charge au compte du pays de provenance effective actuelle ; en d'autres termes, au compte du pays d'où a eu lieu l'envoi initial à destination de la France ».

L'attribution d'un sens précis au mot « provenance » n'était malheureusement pas resté pendant que se déroulait cette controverse une simple question de propriété de terme : un importateur ayant déclaré ses marchandises comme provenant du pays où elles avaient été chargées en droiture sur la France, fut poursuivi par la Douane et condamné par le Tribunal Correctionnel de la Seine pour fausse déclaration au paiement de la valeur des marchandises pour tenir lieu de leur confiscation ; à une amende égale à leur valeur et à

l'emprisonnement (Tribunal Correctionnel Seine, 10^e Chambre, 30 avril 1932 ; *La Loi*, 15 septembre 1932, avec une note de M. Fabien Thibault).

Cette condamnation provoqua dans les milieux d'importateurs une intense émotion ; un négociant était condamné alors qu'il s'était conformé pour rédiger sa déclaration aux prescriptions inscrites sur les imprimés officiels approuvés par le Ministre des Finances !...

La Commission des douanes et des conventions commerciales de la Chambre des Députés fut alertée et trois membres de cette Commission, dont le président, M. Hymans, déposèrent une proposition de loi (N^o 1134) tendant à préciser le sens des termes « origine » et « provenance » en matière de douanes.

A leur avis, on doit entendre par pays de provenance pour l'application des dispositions de l'article 31 de la loi du 30 juin 1923 (article 636 du Code des Douanes) celui où a lieu le chargement initial à destination de la France.

En effet, les rédacteurs du N^o 54 des « Observations préliminaires du tarif des douanes » avaient probablement perdu de vue l'article 23 de la loi du 16 mai 1863 réglant en matière douanière les conditions d'application des tarifs de faveur ; cet article est ainsi conçu :

« Les modérations de droits établies en raison des lieux de provenance ou de production ne sont applicables que lorsqu'il est justifié que les marchandises ont été importées en droiture des pays de provenance ou de production désignés par la loi et qu'elles ont été prises à terre dans lesdits pays. »

Ce texte, tout le monde s'accorde sur ce point, est équivoque ; il ne définit aucun des termes qu'il emploie, mais il faut admettre cependant qu'il distingue parfaitement le

pays de provenance et le pays d'où la marchandise a été importée en droiture. Appliquer le N° 54 des « Observations préliminaires » définissant le pays de provenance comme étant celui d'où la marchandise a été importée en droiture, c'est supposer la condition de l'article 23 de la loi du 16 mai 1863 toujours remplie, c'est donc affirmer l'absurdité de ce texte toujours en vigueur.

En fait, le texte de 1863 désigne le pays de provenance comme étant le pays autre que celui d'origine où la marchandise se trouvait à terre lorsqu'elle a fait l'objet d'une transaction qui lui a donné la France comme destination.

C'est la Régie qui, à partir de 1892, c'est-à-dire après le vote de la nouvelle loi tarifaire complètement différente de l'ancienne, a élaboré, en marge de la loi, toute une réglementation tendant à adapter au nouveau régime le texte de 1863, réglementation concernant la justification de l'origine, le mode de transport, etc... Curieux exemple et peu connu d'empiètement du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif !

La proposition de loi de MM. Perrin, Taudière et Hymans, en même temps qu'elle précisait le sens du mot « provenance », reprenait sous une forme légèrement différente les termes de l'article 23 de la loi du 16 mai 1863 sur les modérations de tarifs.

Voici le texte de cette proposition de loi :

« Article unique.

« L'article 19 du Code des Douanes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les modérations de droits de douane établies en raison des lieux de production ne sont applicables que lorsqu'il est justifié soit que les marchandises ont été importées directement du pays d'origine, soit qu'elles proviennent d'un

pays qui n'est pas soumis à de plus forts droits que le pays d'origine.

« Le pays d'origine est celui où la marchandise a été récoltée ou fabriquée.

« Le pays de provenance est celui où la marchandise se trouvait à terre lorsqu'elle a fait l'objet de la transaction commerciale qui lui a donné le territoire français pour destination. Toutefois, pour les marchandises expédiées avec connaissement à ordre, le pays de provenance est celui où s'est effectué le chargement avec ledit connaissement. Les définitions données dans les deux alinéas qui précèdent ont un caractère interprétatif.

Cette proposition de loi a suscité un grand nombre de commentaires, en particulier dans les milieux maritimes où l'on a cru y voir une disposition susceptible de soustraire au paiement des surtaxes d'entrepôt et d'origine les marchandises qui en sont actuellement grevées. C'est une erreur complète, la provenance ne joue aucun rôle dans l'application des surtaxes d'origine ou d'entrepôt comme le montrent les définitions de ces deux surtaxes :

a) Surtaxe d'origine.

« Les produits européens importés d'ailleurs que des pays d'origine acquitteront les surtaxes spécifiées au tableau D annexé à la présente loi. » (article 2, paragraphe 3, loi du 11 janvier 1892).

b) Surtaxe d'entrepôt.

« Les produits d'origine extra-européenne importés d'un pays d'Europe sont soumis aux surtaxes spécifiées dans le tableau C annexé à la présente loi. » (article 2, paragraphe 1^{er}, loi du 11 janvier 1892)

Ce sont les conditions de transport qui déterminent

l'exemption ou l'application de la surtaxe et non la provenance. Le transport direct du pays de provenance exempté des surtaxes et l'on entend par transport direct le transport effectué par un même navire depuis le lieu de départ jusqu'au lieu de destination, sans escale ou avec accomplissement des conditions auxquelles la faculté d'escale est accordée.

Le déclarant n'a d'ailleurs jamais à justifier le transport direct, cette formalité étant remplie par le capitaine du navire auprès de l'administration des douanes.

La nouvelle définition de la provenance donnée dans la proposition de loi Hymans n'apporte aucune modification au régime douanier des marchandises en cas de transport indirect ; elle n'affecte donc pas la protection douanière.

Pour conclure, on nous permettra de reproduire extrait de l'ouvrage de M. Boulet, Administrateur des douanes : Cours de législation et de réglementation douanières, le passage suivant (page 100) dressant en un tableau le tarif actuellement applicable à une marchandise en cas de transport indirect.

«... En désignant par T. G. le tarif général, par T. M. le tarif minimum et par T. I le tarif intermédiaire, on peut indiquer schématiquement dans le tableau ci-après, le régime applicable à une marchandise en cas de transport indirect, en considérant d'une part le tarif auquel elle a droit d'après son origine, et d'autre part le tarif applicable à une marchandise similaire récoltée ou fabriquée dans le pays de provenance.

Pays d'origine	Pays de provenance	Tarif applicable
.....	T. G.	T. G.
T. G.	T. I.	T. G.
.....	T. M.	T. G.
.....	T. G.	T. G.
T. I.	T. I.	T. I. ^{plus élevé}
.....	T. M.	T. I.
.....	T. G.	T. G.
T. M.	T. I.	T. I.
.....	T. M.	T. M.

La proposition de loi Perrin, Taudière et Hymans a été rendue caduque par la fin de la législature, souhaitons qu'elle soit reprise ; outre les apaisements qu'elle apporte aux transitaires en précisant la notion de provenance, elle permet à la douane d'établir ses statistiques sur des bases exactes puisque les marchandises sont dans la définition proposée reprises au compte des pays qui nous les ont réellement vendues.

III

La déclaration des marchandises taxées ad-valorem

Les contestations relatives à la valeur

Au point de vue de leur assiette les droits de douane ne sont pas tous établis de la même manière ; on distingue comme nous avons déjà eu l'occasion de le préciser, les droits spécifiques et les droits « ad valorem ». Les droits spécifiques sont établis sur une unité déterminée du produit par exemple tant par hectolitre, par kilog. net, par kilog brut, etc... Les droits « ad valorem » sont calculés en tant pour cent de la valeur de la marchandise.

Notre tarif actuel présente un caractère nettement spécifique, les positions « ad valorem » sont assez rares bien qu'on ait eu tendance à les multiplier dans ces dernières années et que la taxe d'importation puisse être considérée comme un droit supplémentaire « ad valorem ».

Les avantages et les inconvénients de la taxation « ad valorem » ont été depuis longtemps décrits : elle se proportionne automatiquement à la valeur de la marchandise et n'impose pas le recours à une révision du tarif dans les cas de fluctuations amples et rapides des prix ; en revanche son application équitable est subordonnée à une détermination exacte de la valeur de la marchandise.

Cette détermination de la valeur soulève de grosses difficultés à l'examen desquelles nous allons ici nous attacher.

Tout d'abord, remarquons que la notion de valeur est par essence fuyante et insaisissable ; il est possible d'assigner à une marchandise une série de valeurs successives et les expressions maritimes f.o.b. et c.i.f. traduisent bien cette idée de variation nécessaire dans la valeur des choses lorsqu'elles expriment la valeur d'une marchandise en précisant sa situation dans l'espace et dans le temps.

Comment donc déterminer la valeur à déclarer d'une marchandise importée ? Trois méthodes s'imposent immédiatement à l'esprit :

1° déterminer la valeur de la marchandise à son départ du pays étranger (en y ajoutant éventuellement les frais accessoires d'importation).

2° déterminer la valeur de la marchandise d'après son cours sur le marché national.

3° prendre une valeur théorique fixée officiellement par le Service des douanes.

En France, c'est dans les « Observations préliminaires du tarif des douanes » qu'il faut aller chercher les règles de calcul de la valeur en douane, on y lit au N° 113 :

« La valeur à déclarer pour l'application du tarif des douanes est celle que les marchandises ont dans le lieu et au moment où elles sont déclarées.

Cette valeur doit être déterminée en ajoutant à la valeur d'achat les frais nécessaires pour l'importation jusqu'au lieu d'introduction (transport, frêt, droits de sortie, assurance, commission, prix des emballages non taxables séparément, etc...) à l'exclusion des droits d'entrée. »

.....
« Par prix d'achat, on doit entendre la somme effectivement payée par l'acheteur ou portée dans sa comptabilité au crédit de l'expéditeur. »

Par conséquent, l'Administration française des douanes a opté pour le premier système ; en fait, elle s'est appliquée autrefois et s'applique encore à faire prévaloir le second système beaucoup plus avantageux pour elle, et dans l'édition de 1921 des « Observations préliminaires », elle avait fait ajouter à la définition ancienne de la valeur en douane (conforme au système N° 1) un membre de phrase précisant que la valeur déclarée devait être sensiblement égale en temps de change normal à la valeur sur le marché intérieur. Cette tentative d'intimidation provoqua chez les importateurs de nombreuses réclamations ; peu de temps après, au reste, la Cour de Cassation dans son arrêt du 21 mai 1924, Chambre Civile (*La Gazette du Palais*, 6 juillet 1924) a confirmé solennellement la règle selon laquelle la valeur à déclarer en douane est la valeur au lieu d'achat augmentée des frais accessoires d'importation.

Cette règle ne vaut cependant qu'autant que la sincérité

des documents présentés à la douane n'est pas contestée par celle-ci ; le cas contraire a été prévu par le N^o 120 des « Observations préliminaires » :

« Les factures ne lient pas l'appréciation du Service qui peut être amené à suspecter la sincérité des documents présentés, par exemple en raison des renseignements qu'il possède au sujet des prix effectivement pratiqués dans le lieu d'expédition ou bien parce que le prix facturé diffère d'une façon anormale du prix courant des marchandises similaires de fabrication française.

Dans ce cas la production des marchés, contrats, correspondance, etc..... relatifs aux opérations, peut-être exigée sans cependant que ces documents eux-mêmes lient obligatoirement l'appréciation du vérificateur.

« Sous la même réserve, celui-ci peut faire état de certificats de valeur établis dans les mêmes conditions que les certificats d'origine, ou encore de tout élément d'estimation émanant d'organismes industriels habilités à les fournir et dignes de créances (Voir à cet égard l'article 23 de l'accord franco-allemand du 17 août 1927). »

Si la sincérité des documents présentés est contestée, les experts légaux fixeront la valeur imposable d'après la connaissance qu'ils ont des prix ; or ce sont des industriels ou des commerçants qui n'ont pour tout point de repère que les prix intérieurs, d'où une entorse probable à la règle signalée plus haut de détermination de la valeur.

Il faut ajouter par ailleurs que l'expertise légale en matière de valeur présente des caractères particuliers qui la différencient profondément des expertises en matière d'origine, d'espèce ou de qualité : les experts légaux sont des techniciens habiles à déterminer la qualité d'un produit ou la nature d'une marchandise, mais ils ne sont nullement

qualifiés pour apprécier le prix d'achat d'une marchandise sur une place étrangère ; ils ne peuvent que contrôler la sincérité de la facture d'origine, tout autre moyen d'investigation leur fait défaut. Les experts n'ont donc pas à substituer à la valeur déterminée par des documents sincères un prix arbitraire ne résultant que de leur seule appréciation et c'est la raison pour laquelle le *recours à l'expertise légale ne doit pas avoir lieu lorsque, seule, la notion juridique de la valeur est en jeu*. Cette thèse vient d'être consacrée par un jugement du Tribunal de Paix du 18^{ème} arrondissement en date du 8 octobre 1936 (jugement encore non publié).

La valeur d'achat échappe à la compétence du comité d'expertise légale, dit ce jugement, à condition qu'aucun doute ne s'élève sur le prix d'achat.

La seule forme d'expertise admissible en l'occurrence serait une expertise comptable permettant de déterminer le prix réellement payé par l'importateur.

Et ce prix payé n'est pas nécessairement chose facile à déterminer ; des avantages indirects ou des rabais différés peuvent fausser le sens du montant réellement porté sur la facture du fournisseur. Quels sont, parmi les différents éléments susceptibles de composer un prix d'achat, ceux qui doivent apparaître dans la déclaration de douane ? La question a été résolue pour un cas assez particulier dans une consultation délivrée récemment à une société importatrice. (Nous sommes redevables de la communication de cette consultation aux dirigeants de cette Société que nous remercions ici de leur courtoisie).

Le problème posé se présentait de la façon suivante :

« Une société anonyme française, dont les administrateurs sont français, achète à une société étrangère avec la-

quelle elle entretient des rapports de client à fournisseur, certains types de machines, le contrat passé entre les deux sociétés prévoit que le prix de vente sera fixé par la société étrangère sur la base du prix de revient net de ces machines dans le pays étranger majoré de 10 %.

« Ces transactions présentent un caractère particulier du fait que les machines qui en font l'objet ne sont jamais vendues ni dans le pays où elles sont fabriquées, ni dans aucun autre pays du monde. La Société française bénéficie d'une exclusivité pour l'exploitation (location) de ces machines pour toute la France. En revanche, elle verse à la société étrangère, outre le prix fixé, le montant d'un droit de brevet fixé à 25 % du total des locations effectuées sur les machines importées ou fabriquées en France.

De son côté, la Société étrangère exploite, sur d'autres types de machines, des brevets français et elle verse à la société française, selon des modalités semblables, 25 % du montant des locations effectuées sur les machines aux Etats-Unis.

« Lors de l'entrée en France et de la déclaration en douane pour la consommation, comment la société française doit-elle calculer la valeur à déclarer ? Doit-elle se contenter de déclarer la valeur réelle des marchandises majorées de 10 %, c'est-à-dire déclarer le prix d'achat réel, ou doit-elle incorporer dans sa déclaration de valeur, selon un barème à établir, les droits de brevet prévus dans son contrat ? »

Le professeur consulté rappelle d'abord dans la discussion l'arrêt du 21 mai 1924 : « Le prix d'achat étranger n'a rien de commun avec le prix d'achat auquel on obtient en France les mêmes marchandises. »

Il démontre ensuite que ces redevances ne peuvent pas constituer un élément du prix d'achat :

1/ Il y a d'une part un prix fixé pour l'acquisition des machines et d'autre part une redevance pour l'exploitation des brevets ; il ne peut y avoir aucune confusion entre ces deux éléments.

2/ Le prix fixé pour l'acquisition des machines se suffit à lui-même puisqu'il comprend une marge de profits de 10 %.

3/ Si on admettait de considérer la redevance prévue comme un élément additionnel du prix de vente, la valeur à déclarer serait impossible à déterminer ; on ne peut prévoir à l'avance ce que rapportera la location des machines. Comment établir un barème d'intégration ? Sur quelle période de temps se baser ? et il conclut :

« La Société Française doit se contenter de déclarer le prix d'achat réel des marchandises tel qu'il est facturé, c'est-à-dire le prix de revient majoré de 10 % et elle ne doit pas incorporer dans sa déclaration de valeur, selon un barème qui serait du reste impossible à établir, les droits de brevet prévus dans son contrat. »

Cette consultation donnée par une éminente personnalité en rappelant l'arrêt de la Cour de Cassation du 21 mai 1924 dissipe tous les doutes sur la valeur à déclarer ; et cependant l'Administration des douanes persiste à faire fixer arbitrairement par le Comité d'experts la valeur de certaines marchandises. Faut-il rappeler ici les précisions apportées en matière de valeurs en douane par différentes conventions commerciales (Accord commercial franco-allemand du 28 juillet 1924, p. 7.851 ; accord commercial franco-suisse du 29 mars 1934) qui toutes tranchent la question dans notre sens ?

L'importateur une fois l'expertise perdue obtient rarement justice devant les Juges de Paix : il est en effet de jurisprudence constante que les décisions des experts sont

définitives et « que les tribunaux ne peuvent dans aucun cas substituer leurs propres appréciations à celles des experts, ni recourir à des modes de preuve autres que l'expertise légale pour statuer sur les contestations qui s'élèvent entre l'Administration et les déclarants relativement à la nature, à l'espèce, à l'origine ou à la valeur des marchandises » (N° 207 des Observations préliminaires).

Les Juges de Paix hypnotisés par ce texte ne font généralement qu'entériner la décision des experts ; cependant, il serait injuste de ne pas signaler un jugement du 26 février 1936 obtenu devant la Justice de Paix du 18^e arrondissement de Paris confirmant notre thèse (*La Loi* des 5, 6, 7 avril 1936 avec une note de M^e Louis Schmoll, le distingué spécialiste des questions douanières au Palais).

Les transitaires sont, comme toujours, les victimes de ces disputes entre la douane et les importateurs ; responsables de leurs déclarations, c'est à eux que seront infligées les amendes et les peines de prison. Ils n'ont aucun moyen de contrôler la sincérité des documents qui leur sont fournis ; ils ont en mains, il est vrai, les factures consulaires visées par les autorités françaises à l'étranger, mais cette preuve n'est pas suffisante. Beaucoup ont pris l'habitude d'exiger de leurs clients l'apposition de la mention « Sincère et véritable » sur chaque facture, mais cet artifice, s'il constitue à leurs yeux une affirmation solennelle de sincérité ne modifie en rien leur responsabilité.

Une réforme s'impose d'urgence dans ce domaine ; on ne peut conserver le système actuel chargeant d'une telle responsabilité d'honnêtes commerçants dont la plupart sont aujourd'hui agréés par l'Administration. Nous ne nous dissimulons d'ailleurs pas la difficulté du problème à résoudre. l'intérêt du Trésor est également primordial et doit être

sauvegardé ; pendant longtemps la fraude des doubles factures a sévi et la douane était pratiquement sans arme ; avant 1881, elle disposait du droit de préemption, c'est-à-dire de la faculté d'acheter à l'importateur et au prix déclaré les marchandises qu'elle soupçonnait avoir fait l'objet d'une fausse déclaration, système par ailleurs dangereux, la douane n'étant pas organisée pour revendre avec bénéfice ou tout au moins sans perte les stocks ainsi accumulés ; après la suppression du droit de préemption et son remplacement par l'expertise légale (pleine d'inconvénients, elle aussi), l'Administration avait pensé à envoyer à l'étranger, à l'imitation des Etats-Unis, des représentants chargés de vérifier les livres des exportateurs (appraisers) mais l'idée n'eut pas de suite.

A l'heure actuelle, le grand vœu des commissionnaires en douane est de faire disparaître du tarif la taxation « ad valorem » et nous lisons dans le bulletin de la Chambre Syndicale des Transports de Paris (Assemblée Générale du 29 janvier 1936) que des pourparlers avaient été engagés à ce sujet avec le Ministère du Commerce.

Les pourparlers ont échoué mais une commission interministérielle devait être nommée qui aurait étudié les modifications à apporter au régime en vigueur.

A notre connaissance, cette commission interministérielle, — si elle s'est jamais réunie, — n'a toujours pas publié ses travaux.

IV

La notion de destinataire réel

Le destinataire réel des marchandises importées à long temps joué un rôle négligeable au point de vue des déclarations de douane ; l'Administration ne connaissait et ne vou-

lait connaître que le déclarant seul responsable de toutes les infractions.

Notons cependant l'article 9 du titre II de la loi sur les douanes de 1791 prescrivant la mention du lieu de destination, l'article 25 de la loi du 28 avril 1916 (devenu l'article 72 du Code des Douanes) et enfin le décret du 11 novembre 1916. L'obligation de désigner le destinataire sur les déclarations était justifié par la nécessité de contrôler la perception du droit de permis et le correct acheminement de certaines marchandises bénéficiant de détaxes à raison de leur destination industrielle.

Au contraire, depuis le décret du 12 juillet 1934 modifiant l'article 72 du Code des Douanes, les déclarations de mise à la consommation doivent contenir le nom, la profession et le domicile du destinataire réel. De plus, l'article 635 est complété de la façon suivante :

« ... La confiscation et une amende de 100 francs seront également prononcées lorsque la déclaration se trouve fausse dans la désignation du destinataire réel et que le droit afférent aux marchandises s'élèvera à 12 francs et au-dessus. Si la fausse désignation du destinataire est constatée après l'enlèvement des marchandises, l'infraction sera punie d'une amende de 6.000 francs par colis ou par tonne s'il s'agit de marchandises non emballées. »

Enfin, un nouvel article créé au Code des Douanes, l'article 492 *bis*, dispose :

« ... Sont réputés avoir été importés en contrebande les produits destinés au commerce et spécialement désignés par décret, pour lesquels les détenteurs ne pourront produire soit une quittance attestant qu'ils ont été régulièrement importés de l'étranger, soit une facture d'achat, bordereau de fabrication ou toute autre justification d'origine émanant

d'un établissement régulièrement établi en France. A défaut de justification valable, les marchandises de l'espèce seront saisies en quelque lieu qu'elles se trouvent et leurs détenteurs poursuivis et punis conformément aux dispositions des articles 603 et suivants ci-après.

Pour l'application des dispositions qui précèdent, les agents des douanes sont habilités à faire, en tous lieux, des visites domiciliaires, dans les conditions prévues à l'article 484 ci-dessus.

Les rapports seront établis aux conditions générales fixées par les articles 509 et suivants. Toutefois, dans le cas où la marchandise devrait être déplacée pour quelque cause que ce soit (refus de la partie d'être constitué gardien, défaut de caution solvable, prohibition des produits), les agents verbalisateurs auront la latitude de constituer un tiers gardien des marchandises, soit sur les lieux mêmes de la saisie, soit dans une autre localité.

Lorsqu'il ne pourra pas être rédigé à domicile, le procès-verbal de saisie sera établi au plus prochain bureau des douanes chargé des poursuites. »

Le texte ci-dessus n'est d'ailleurs applicable qu'à certaines catégories de marchandises.

Il est possible d'assigner à ce changement dans la législation deux buts pratiques : l'un officiel, l'autre officieux :

a) Ouvertement la douane affirme se trouver, grâce à ces décrets, en mesure de poursuivre plus efficacement la fraude. Il n'est pas douteux, en effet, que les recherches dans les écritures des destinataires de marchandises aboutiront dans certains cas à la découverte d'irrégularités.

b) Mais une des fins non avouées de la réforme de 1934 est de permettre à la Régie des Douanes (chargée de vérifier le chiffre d'affaires des transitaires) de s'assurer si la taxe

est correctement acquittée. On sait que les commissionnaires en douane ne sont taxés pour le chiffre d'affaires que sur le montant de leurs rémunérations brutes. La douane doit donc se rendre compte si le transitaire se cantonne strictement dans ses opérations de commission et n'intervient pas dans la vente des marchandises, auquel cas il aurait à acquitter la taxe sur le montant total de l'opération.

Sans nous étendre sur les différents cas susceptibles de se présenter, nous pouvons cependant montrer comment le transitaire peut risquer de se voir taxer comme un négociant : quand il intervient de manière décisive dans la transaction sur les marchandises qu'il est chargé de dédouaner.

Ainsi, une maison établie à l'étranger envoie des marchandises à un transitaire établi en France, avec instructions de les tenir à la disposition de telles maisons qu'elle désignera ultérieurement et auxquelles ces marchandises doivent être livrées contre paiement des frais de douane, transport, etc..., le transitaire pouvant, suivant le cas, être chargé d'encaisser également la valeur des marchandises elles-mêmes, ou de les livrer contre acceptation d'une traite tirée par le vendeur étranger.

Le transitaire qui intervient dans cette opération est-il passible de la taxe sur le chiffre d'affaires sur le montant total des ventes ? Oui, à notre sens, car il agit comme dépositaire du fabricant étranger : lorsque la marchandise lui est confiée pour dédouanement, elle n'est pas encore vendue, par conséquent l'opération est faite en France et la taxe est due. Le transitaire n'aura qu'à se retourner vers l'expéditeur pour se la faire rembourser.

Par contre, dans un autre cas, la solution serait inverse. Une maison établie en France commande directement à une maison établie à l'étranger des marchandises que cette der-

nière expédie aux soins d'un transitaire chargé d'en effectuer le dédouanement et de les livrer au destinataire contre paiement de leurs valeurs respectives, plus les frais de transport et de douane, au prorata de chaque livraison partielle. La totalité de l'envoi est dédouanée en une seule fois et demeure dans les entrepôts du transitaire pour livraison ultérieure au destinataire au fur et à mesure des besoins de celui-ci.

La transaction a bien été conclue à l'étranger et la marchandise déjà vendue à son entrée en France. Le transitaire n'a pas à acquitter la taxe sur le montant total de la vente mais seulement sur la somme représentant ses commissions brutes.

Les déclarants en douane doivent donc prêter une attention de tous les instants à cette question du destinataire réel, d'autant plus que l'expression n'ayant jamais été définie prête à équivoque. Qui doit-on entendre par destinataire réel ? L'Administration a tenu à préciser sa pensée dans une note adressée par la direction générale des douanes aux directeurs en date du 13 février 1936 (*Bulletin douanier* du 14 février, voir ce texte annexe N° 5).

La circulaire commence par une définition du destinataire réel :

« En règle stricte du point de vue juridique et pour l'application éventuelle des sanctions de l'article 635 du Code des Douanes, le destinataire réel est le réceptionnaire effectif de la marchandise, c'est-à-dire la personne à laquelle la marchandise est adressée effectivement au moment de l'importation soit pour ses besoins particuliers, soit en vue d'une revente immédiate ou différée. »

C'est ce critérium que l'Administration va essayer d'appliquer aux cas particuliers. Elle ne nie pas que bien sou-

vent le destinataire soit inconnu au moment du dédouanement et elle autorise la mention sur la déclaration du nom du destinataire apparent à condition que le déclarant s'engage à faire connaître ultérieurement le nom du destinataire réel.

Mauvais critérium qui ne permet pas de résoudre tous les problèmes posés et qui impose le recours à des solutions aussi incommodes que l'engagement d'un déclarant de fournir ultérieurement à l'Administration le nom du destinataire réel.

Mais la douane ne s'en tient pas là, elle autorise de même le commerce à porter le nom de l'acheteur français comme destinataire réel car, dit-elle, « l'acheteur s'identifie souvent avec le destinataire et les éléments sur lesquels portera éventuellement le contrôle *a posteriori* (espèce, qualité et valeur de la marchandise) pourront être facilement retrouvés dans les écritures de la personne intervenue avec l'expéditeur étranger ».

Voilà un élément de plus pour compliquer un problème déjà difficile. Le destinataire à indiquer sur la déclaration sera donc tantôt le réceptionnaire effectif, tantôt le destinataire apparent, tantôt enfin l'acheteur des marchandises. Comment se reconnaître dans ce chaos ? Nous avouons notre impuissance, d'autant plus que la circulaire introduit des termes nouveaux qu'elle s'abstient de définir : « Dans le cas où l'acheteur est désigné comme destinataire, « l'intéressé » devra produire en original ou en copie authentifiée par le Service la facture dûment légalisée de la dernière vente conclue à l'étranger à destination de la France. »

De quel intéressé veut-on parler ? Du déclarant, de l'acheteur, du vendeur étranger, du réceptionnaire effectif ?

On ne distingue dans cette circulaire aucune idée direc-

trice ; elle débute bien par poser une règle, puis elle s'efforce de remédier aux lacunes évidentes par des solutions incohérentes.

Sans s'embarrasser dans des distinctions aussi délicates, l'Administration eût tout aussi bien fait de décréter que le destinataire à mentionner sur la déclaration est la personne ou société au nom de laquelle les documents sont établis, sauf à prévoir des sanctions contre les intermédiaires suspects de se dérober au paiement de la taxe sur le chiffre d'affaires et à les priver du droit de recevoir pour leur compte des marchandises étrangères.

Il est, en toute occurrence, un fait certain, c'est que la douane refuse d'accepter une déclaration portant comme destinataire réel une personne ou société établie à l'étranger. La circulaire s'empresse d'ajouter qu'aucun texte légal n'interdit à une personne n'ayant en France ni domicile, ni résidence, d'y recevoir cependant des marchandises étrangères. C'est ainsi que l'Administration des Douanes interprète les lois !

Cette circulaire obscure en tous points est complétée par l'examen des différents cas particuliers. L'administration se rend si bien compte en effet que son instruction laisse subsister des difficultés qu'elle préfère ne pas se borner à poser de règles et entrer dans le détail.

Pour chacune des huit situations envisagées, la circulaire donne une solution officielle ; elle présente donc un intérêt primordial pour tous ceux dont le métier est de dédouaner des marchandises. A la suite de la solution officielle, nous indiquerons nos remarques et nos suggestions.

1. — Maison étrangère expédiant à son (ou ses) dépositaire en France, au fur et à mesure des ventes effectuées par

celui-ci (ou ceux-ci) qui n'intervient pas dans le règlement des factures :

Réponse : le (ou les) dépositaire.

Le stockiste ou dépositaire n'est ni le destinataire effectif de la marchandise, ni l'acheteur. Puisque la marchandise est vendue à son arrivée en France ; nous ne voyons pas pourquoi on ne désignerait pas comme destinataire l'acheteur au nom duquel les documents d'expédition sont établis.

2. — Une maison étrangère entrepose dans les magasins de son transitaire des marchandises non encore vendues. Le transitaire, qui n'intervient ni dans les ventes, ni dans les règlements livrera aux nouveaux clients au fur et à mesure que ceux-ci lui seront indiqués :

Réponse : Le commissionnaire dépositaire qui a reçu les marchandises après dédouanement.

Encore une solution erronée : le transitaire n'est pas le destinataire réel de la marchandise et la position de la douane a simplement pour but de rendre possible des recherches chez le transitaire aux fins de découvrir les traces d'une éventuelle fraude sur la valeur, recherche déjà possible, au reste, en vertu de textes antérieurs.

De plus, si le magasin du commissionnaire est constitué en entrepôt fictif, il est impossible de connaître le destinataire.

Quoiqu'il en soit, la taxe sur le chiffre d'affaires sera due par le transitaire sur le montant total de l'opération.

3. — Un importateur introduit pour son compte des marchandises par l'intermédiaire d'un transitaire qui les expédie directement aux clients avec lesquels cet importateur a traité.

Réponse : les clients de l'importateur.

L'importateur devrait seul figurer comme destinataire réel ; si une fraude a été commise, on en trouvera la trace chez lui. Un contrôle chez les clients sera inefficace, vexatoire et ne constituera en bref qu'une intolérable ingérence administrative.

Si la marchandise n'avait séjourné que cinq minutes dans les magasins de l'importateur, celui-ci serait le destinataire réel ; du fait que pour une raison de commodité il demande à son transitaire d'effectuer lui-même la réexpédition, il cesse de l'être.

4. — Un importateur introduit un lot de marchandises destinées, partie à des clients connus, auxquels elles sont expédiées immédiatement, partie à être constituées en magasin en vue de ventes ultérieures.

Réponse : Les clients connus pour la première partie du lot et le dépositaire pour le restant.

Le dépositaire sera dans la plupart des cas le commissionnaire en douane : en le faisant figurer comme destinataire réel, on décharge indûment l'importateur de sa responsabilité. Quont aux clients de l'importateur (et qu'est-ce qu'un importateur ?) nous avons montré plus haut qu'il était illogique de les faire figurer comme destinataires.

5. — Un importateur introduit sous le couvert d'une licence dont il est bénéficiaire des marchandises qui sont destinées et expédiées immédiatement à des clients non repris sur cette licence.

Réponse : les clients.

Il est évident ici que la grande préoccupation de l'administration est que la taxe sur le chiffre d'affaires soit bien acquittée sur ces ventes, et pour plus de sûreté, elle impose au déclarant de mentionner sur la déclaration le nom du titulaire de cette licence. Au surplus, le transitaire sera pro-

bablement chargé de la réexpédition, ce qui nous ramène au troisième cas.

6. — Un déclarant reçoit des marchandises qu'il expédie à des représentants répartiteurs du vendeur étranger lesquels les distribuent entre divers clients et recouvrent le montant des factures.

Réponse : les représentants répartiteurs dès l'instant où ils reçoivent effectivement les marchandises.

Les répartiteurs sont les véritables importateurs et ils doivent être portés comme destinataires réels même si les marchandises sont expédiées directement aux clients.

7. — Le destinataire réel désigné sur la déclaration donne l'ordre au déclarant, soit en cours d'enlèvement, soit en cours de transport, de remettre les marchandises à un de ses clients avec lequel il a traité.

Réponse : le nouveau client.

Même remarque que pour le troisième cas : si une fraude a été commise, on en trouvera obligatoirement la trace chez le destinataire initial et non chez le nouveau client.

La solution adoptée oblige le déclarant à rectifier par une note adressée à l'administration le nom du destinataire.

8. — Le destinataire réel mentionné sur la déclaration refuse la marchandise et sur l'ordre de son mandant le déclarant la réexpédie à un autre client.

Réponse : même solution que pour le cas précédent.

Il apparaît clairement après examen de ces différentes situations que la douane s'est surtout efforcée dans un but fiscal de rendre légitimes, en vertu de la législation douanière existante, des recherches chez le plus grand nombre d'intéressés possible. Les renseignements obtenus lors de ces investigations seront utilisés soit par l'administration des douanes elle-même (taxe sur le chiffre d'affaires des transi-

taires) soit par les autres régies financières. Ce n'est pas la première fois que nous voyons la régie des douanes prêter son concours aux autres administrations.

Les règles posées par la circulaire que nous venons de commenter seront à la rigueur susceptibles d'une utilisation le jour où un texte analogue dans son esprit à celui proposé par Monsieur le Député Vincent sera adopté par le Parlement. En effet, la proposition Vincent tendant à déplacer le fardeau de la responsabilité et à le faire supporter par le véritable intéressé, il sera nécessaire de déterminer l'identité de cet intéressé. Pour Monsieur Vincent, c'est toujours soit la personne qui a donné les instructions de dédouanement, soit celle à qui les marchandises ont été livrées.

Pour l'Administration des Douanes au contraire, nous venons de le voir, le destinataire n'est pas désigné par le même critérium : des destinataires apparents tels que le dépositaire ou le commissionnaire en douane jouent dans certains cas le rôle de destinataires réels.

De ces développements, il faut surtout retenir l'obligation nouvelle à la charge des déclarants et les responsabilités accrues qui en résultent. Souvent, un commissionnaire en douane effectue une opération pour le compte d'un client sans livrer effectivement la marchandise ; il reçoit ordre de la tenir à la disposition d'une entreprise de transports routiers qui en assurera la réexpédition ; il n'a à sa disposition aucun moyen de se renseigner sur le lieu de livraison des marchandises, le nom du destinataire réel donné par le client peut être faux. Et c'est cependant lui qui se verra appliquer les sanctions de l'article 635 pour une infraction commise par un tiers !

V

Le dédouanement des marchandises contingentées

Nous avons exposé brièvement dans notre Introduction que la défense douanière française s'était surtout exprimée depuis 1932 par des mesures de contingentement ; cette politique s'est admirablement épanouie depuis et il n'existe plus guère aujourd'hui de chapitre du tarif qui ne soit atteint par des restrictions d'importation.

Pour les commissionnaires en douane, l'institution et le développement des contingentements ont représenté d'une part un accroissement de complications dans leurs opérations (scindages en douane, mises en entrepôt, etc...), d'autre part une aggravation certaine de leur responsabilité du fait des sanctions édictées contre les introducteurs frauduleux de marchandises contingentées : ils ont été amenés à coopérer avec leur clientèle à l'obtention des licences d'importation et quelques développements sur la façon dont les contingents sont répartis ne seront pas inutiles ici.

Il faut tout d'abord établir une distinction entre les contingents sans licence et les contingents avec licence répartis par les comités interprofessionnels. Pour les contingents sans licence, les quantités allouées par article et par pays sont publiées au début de chaque trimestre au Journal Officiel et l'Administration des Douanes accepte les déclarations jusqu'au moment où, le contingent étant épuisé, il n'est plus possible d'importer jusqu'au début de la période suivante. Pour les contingents avec licence, les quantités allouées sont également publiées au Journal Officiel au début de chaque trimestre, mais il faut en outre, pour avoir le droit d'importer, obtenir du comité interprofessionnel compétent une licence d'importation.

Les comités interprofessionnels sont placés sous le contrôle du ministère du Commerce et de l'Industrie (ou du ministère de l'Agriculture) qui se décharge sur eux de la besogne fastidieuse de délivrance des licences. Ils s'organisent à leur guise et constituent en fait des émanations des différents groupements industriels français.

Le fonctionnement des comités interprofessionnels a fait l'objet d'un règlement d'application en date du 17 avril 1934 (voir ce texte annexe N° VI) ; le commentaire de ce texte nous permettra de retracer la filière suivie par une demande de licence depuis son dépôt au comité interprofessionnel jusqu'à son envoi par la direction générale des douanes au bureau intéressé.

Le règlement d'application est divisé en quatre chapitres : sur la présentation des demandes, leur examen et leur transmission, sur la délivrance des licences et sur la répartition des contingentements.

Nous suivrons le même ordre dans notre exposé.

I. — Présentation des demandes.

Tout importateur remplissant les conditions que nous préciserons ci-après rédige une demande d'autorisation trimestrielle après avoir affirmé ses droits annuels dans une « feuille de renseignements ». Cette demande est déposée au comité interprofessionnel compétent au moins dix jours avant le début de chaque trimestre. Le comité instruit la demande et le Ministre se réserve de prendre des sanctions contre les importateurs coupables de manœuvres frauduleuses tendant à leur faire attribuer un contingent supérieur à leurs droits. Les licences sont personnelles et incessibles. Ce premier chapitre appelle les observations suivantes :

a) sur l'introduction des demandes :

La feuille de renseignements n'est en principe exigée qu'une seule fois, les informations qui y sont contenues fixent les droits des importateurs et constituent la pièce capitale de leur dossier.

b) sur l'incessibilité des licences :

Quelle force doit-on attribuer à la mention « personnelle et incessible » portée sur la licence d'importation ? Quelles sont les sanctions encourues par le commissionnaire en douane qui se prête à une cession irrégulière de licence ?

Avant de répondre à ces deux questions, précisons les hypothèses dans lesquelles des fraudes sur la personnalité du bénéficiaire de la licence peuvent intervenir : Primus est le détenteur régulier d'une licence d'importation valable 90 jours, mais pendant cette période il prévoit qu'il n'aura pas l'occasion de l'utiliser ou encore qu'il n'aura à l'utiliser que partiellement ; il se met en rapport avec Secundus, importateur occasionnel dont les droits sont minimes ou inexistants, et moyennant une commission lui cède tout ou partie de sa licence. Une telle opération nécessite d'ailleurs des précautions supplémentaires ; il est indispensable que les documents présentés à la douane soient tous établis au nom du bénéficiaire de la licence, aussi Primus acceptera-t-il de passer en son nom la commande de Secundus et le tour sera joué !

Le transitaire est le plus souvent au courant de ces arrangements, et s'il ne l'était pas, le fait de livrer à Secundus une marchandise dédouanée au nom de Primus suffirait à le renseigner.

La douane peut ignorer ces trafics de licence, mais la plupart du temps, les inspecteurs agréés par le ministère du

Commerce et de l'Industrie, dont il est parlé dans le règlement d'application, finissent par les découvrir et le transitaire peut être poursuivi par la douane :

1° soit pour avoir importé sans déclaration des marchandises prohibées ; en effet, les marchandises destinées à des importateurs non-titulaires de licences sont considérés comme marchandises prohibées à l'entrée.

Dans ce cas, on applique les article 603 et suivants du Code des Douanes.

Une simple transcription de l'article 603 permettra mieux de se rendre compte de la gravité des pénalités :

« Toute importation par terre (les importations par mer sont prévues par l'article 621 dont les dispositions sont à peu près analogues) d'objets prohibés et toute introduction frauduleuse d'objets tarifés dont le droit est de 20 francs par quintal métrique et au-dessus, donnent lieu à l'arrestation des contrevenants et à leur traduction devant le Tribunal correctionnel qui, indépendamment de la confiscation de l'objet de contrebande et des moyens de transport, prononce solidairement contre eux une amende de 500 francs quand la valeur de l'objet de contrebande n'excède pas cette somme et, dans le cas contraire, une amende égale à la valeur de l'objet. »

L'article 604 dispose en outre que les contrevenants sont condamnés à la peine d'emprisonnement.

2° soit pour l'infraction de fausse désignation du destinataire. Le transitaire a livré à Secundus une marchandise dédouanée au nom de Primus, il tombe ainsi sous le coup de l'article 635 (nouvelle rédaction du 30/10/35) :

« Si la fausse désignation du destinataire est constatée après enlèvement des marchandises, l'infraction sera punie

d'une amende de 6.000 francs, par colis ou par tonne s'il s'agit de marchandises non emballées. »

L'Administration préférera s'en tenir à l'application de ce dernier texte, il est vraisemblable qu'elle ne recourra à l'application des articles 603 et suivants que dans un très petit nombre de cas.

Il ne saurait donc être trop recommandé aux commissionnaires en douane d'agir avec la plus extrême prudence ; ils devront systématiquement refuser d'effectuer des expéditions ou des livraisons à d'autres qu'au titulaire de la licence ; cette simple précaution leur évitera bien des complications.

Quant à savoir quelle est l'étendue et la portée de cette clause d'incessibilité, il faut se reporter à la jurisprudence ; en effet, aucun texte légal autre que le règlement d'application du 17 avril 1934, que nous sommes en train d'analyser, ne statue sur cette incessibilité. Le Tribunal Civil de Dunkerque dans un jugement du 14 mars 1936 a admis la validité d'une cession de licence ; un des attendus de ce jugement est particulièrement net :

« Attendu que la nullité comme conséquence de la cession n'est prévue par aucun texte légal, ni même par aucune instruction administrative, et qu'il est possible d'envisager comme seules sanctions des mesures administratives comme l'opposition à l'entrée des denrées ou le refus de licence dans l'avenir, etc... »

Un arrêt de la Cour d'Appel de Rouen du 7 avril 1936 (affaire Tack-Capgras-Feller-Maillard contre Administration des Douanes) a confirmé cette thèse.

« Attendu que Tack a reconnu avoir cédé sa licence à Capgras et que le Tribunal adoptant la thèse de l'Administration a jugé que ladite licence personnelle et incessible

ayant été utilisée par un tiers, l'importation y relative constituait une importation de marchandises sans déclaration. »

.....
« L'avis d'un comité interprofessionnel (qui fait apposer la mention « personnelle et incessible » sur les licences) n'a pas la portée d'une disposition réglementaire. »
.....

« Attendu qu'il ne faut pas confondre l'inapplicabilité de la licence *in rem*, c'est-à-dire quant à la marchandise importée elle-même laquelle équivaut en réalité à un défaut de licence laissant évidemment à la marchandise le caractère de marchandise prohibée, avec la simple inapplicabilité quant à la personne de l'importateur, surtout lorsqu'il s'agit comme en l'espèce de marchandises contingentées dont l'introduction en France a bien été en fait autorisée par le Ministère de l'Agriculture. »

Ces deux décisions récentes vont vraisemblablement amener l'Administration des Douanes à intervenir sur le terrain législatif. Pour notre part, nous ne croyons pas qu'elle admette jamais la cession directe de licences, elle considère à tort ou à raison que de telles opérations entraveraient la recherche de la fraude.

Les licences non utilisées doivent être, comme nous l'avons vu, retournées aux comités interprofessionnels et il est possible ainsi d'opérer des redistributions régulières ; opérations fructueuses pour les comités puisque ceux-ci perçoivent deux fois la même taxe pour une même marchandise.

II. — *Examen et transmission des demandes.*

Les demandes sont enregistrées au comité interprofessionnel. Celles faisant l'objet d'un avis favorable sont trans-

prises au Service d'application des contingents : les autres sont renvoyées à l'importateur avec une note contenant les motifs du rejet. Le Service d'application des contingents transmet à la direction générale des douanes les licences vérifiées.

La notification des rejets par les comités interprofessionnels est restée à peu près lettre morte, la plupart des comités se contentent de mettre de côté la demande irrecevable et le malheureux importateur n'en est informé que lorsqu'à bout de patience, il vient au comité demander des explications.

Il est équitable d'ajouter que si les comités interprofessionnels étaient dans la stricte obligation de répondre par écrit à tous les solliciteurs de licences, il leur faudrait un tel personnel que les taxes perçues seraient dix fois plus lourdes qu'elles ne le sont actuellement.

A chaque transmission des demandes du comité interprofessionnel au Service d'application, du Service d'application à la direction générale des douanes, correspond le classement d'une des cinq formules. Tout cela est parfaitement cohérent, symétrique, harmonieux, mais ne répond guère en définitive aux nécessités du commerce.

N'est-il pas particulièrement affligeant de constater que les contingents dont la gestion est abandonnée aux organismes étrangers sont distribuées quasi instantanément, alors que ceux administrés par les comités interprofessionnels sont répartis avec des retards parfois considérables du fait de ce périple effectué par les licences ?

Il y a là une besogne de simplification à accomplir, besogne délicate au reste pour les raisons que nous examinerons plus loin dans le commentaire général sur l'organisation du système de répartition des contingents.

III. — Délivrance des licences aux importateurs.

Les licences accordées sont renvoyées par la direction générale des douanes au comité interprofessionnel qui avise le bénéficiaire.

Comme nous le disons plus haut, l'instruction des demandes s'opère si lentement que les importateurs ne tombent jamais en possession de leurs licences avant la troisième ou quatrième semaine du premier mois de chaque trimestre, d'où des frais de magasinage en gare et d'entrepôt pour ceux qui, espérant obtenir leurs licences dans les premiers jours du trimestre, ont commandé leurs marchandises trop tôt.

IV. — Répartition des contingentements.

Les droits de chaque importateur sont en principe fixés d'après ses importations de l'année 1932 ; tout importateur doit pouvoir justifier de sa qualité de patenté et de son inscription au registre du commerce. Une part du contingent est réservée aux nouveaux importateurs et aux importateurs occasionnels. Il est interdit aux comités de dépasser le montant du contingent alloué et de reporter de trimestre à trimestre les soldes inutilisés. Enfin, les mêmes comités perçoivent des redevances pour la délivrance des licences.

Voici les observations que nous suggère ce chapitre IV.

a) sur la définition de l'importateur :

Les comités interprofessionnels refusent en général de délivrer des licences aux représentants de commerce non patentés et ce refus est pleinement justifié par des considérations pratiques dans lesquelles nous n'entrerons pas, mais par contre le commissionnaire en douane représentant

mandaté d'une maison étrangère doit pouvoir obtenir des licences au nom de cette Maison ; il n'est pas rare en effet, que le transitaire soit l'agent en France de firmes étrangères. Cette question a soulevé cependant d'assez sérieuses difficultés dans les débuts.

b) sur la répartition des contingents entre les importateurs :

Une part du contingent égale à 15 % du total est réservée aux nouveaux importateurs et aux importateurs occasionnels ; cette disposition de nature à adoucir la rigueur du système des contingents est excellente, elle ne permet malheureusement que des transactions extrêmement limitées (Cette quote part de 15 % devant être elle-même répartie entre tous les nouveaux importateurs.

c) sur le report des contingents non utilisés :

Cette impossibilité de reporter d'un trimestre sur l'autre les quantités allouées constitue un des plus criants défauts du système des contingentements tel qu'il fonctionne actuellement. Le contingent alloué devant être considéré comme la quantité *normalement* importable il nous paraîtrait logique qu'on ne se souciât pas dans la limite des quantités allouées des reports de trimestre à trimestre. Les importateurs devraient avoir la possibilité de bloquer sur un seul trimestre le montant de leur licence annuelle : le système actuel les oblige à des avances de fonds importantes puisqu'ils sont astreints de régler leurs arrivages sur les dates de validité des licences.

d) sur les redevances :

Le taux des redevances varie avec les comités interprofessionnels. Certains perçoivent 5 pour mille de la valeur de la marchandise ; un minimum de 3 à 5 fr. est toujours prévu.

Il est permis de se demander si ces taxes survivraient à un transfert des comités au sein du Ministère du commerce.

Nous en avons terminé avec l'examen du règlement d'application du 17 avril 1934. Dans la pratique le fonctionnement des comités appelle beaucoup d'observations critiques.

Tout d'abord le fait qu'ils ne sont pas organisés sur un type unique provoque chez les importateurs des pertes de temps considérables, certains comités exigent la présentation de cinq formules de demandes d'autorisation d'importation, d'autres se contentent de quatre formules ; au cours des années 1934 et 1935, le modèle des imprimés ayant été changé, quelques comités dont les services n'avaient pas pris connaissance de la Note parue au Journal Officiel continuaient d'accepter les anciennes formules, quelques autres les refoulaient, certains enfin acceptaient les demandes puis les classaient purement et simplement, comme irrecevables sans même prévenir l'importateur persuadé d'avoir rempli toutes les formalités requises.

Nous n'insisterons pas sur la lenteur dans la répartition. Cette lenteur est inévitable avec l'organisation actuelle, les licences sont transmises du comité au Service d'application des contingentements, de là à la direction générale des douanes, de là enfin, au bureau des douanes intéressé. Un exemplaire de la licence est confié à l'importateur, celui-ci la dépose au bureau de la douane lors d'une déclaration et le Service confronte la licence chef qu'il détient avec la copie présentée par l'importateur.

De ces explications il ressort nécessairement qu'une licence d'importation ne peut être utilisée que pour le bureau de douane qui y est nommément désigné et un exempte

illustrera clairement les inconvénients de cette règle. Un importateur de machines américaines est avisé par son commissionnaire en douane qu'une licence est *nécessaire* pour un dédouanement, la demande est présentée au comité interprofessionnel compétent qui, questionné sur le délai requis pour la délivrance de la licence répond huit jours : la licence est préparée pour le bureau de douane où sont arrivées les marchandises : Paris-Batignolles par exemple. Trois semaines plus tard la licence n'ayant toujours pas été accordée, la marchandise a dû être transférée au dépôt ou mise en entrepôt réel et lorsque l'autorisation arrive il faut faire effectuer le virement de la licence-chef de Paris-Batignolles au nouveau bureau de dédouanement : une demande spéciale doit être adressée à cet effet au receveur de Paris-Batignolles ; un tel virement de licence entre deux bureaux parisiens s'accomplissant par la voie administrative demande rarement moins de trois jours.

L'Administration des douanes pourrait peut-être autoriser les déclarants à opérer eux-mêmes le transport des licences-chefs, lesquelles leur seraient remises sous pli cacheté.

Mais le système des contingents aura vraisemblablement vécu avant qu'une décision intervienne à cet égard. Quant au fonctionnement du système des contingents sans licence, il se trouve faussé par le jeu de la clause transitoire : toute marchandise expédiée en droiture sur la France avant la fermeture du contingent peut être livrée à la consommation même si au jour de l'opération de douane l'avis de clôture était déjà paru. Il s'ensuit que des dépassements se produisent qui sont imputés sur les trimestres subséquents ; quelquefois les dépassements sont si importants que le contingent reste fermé pendant plusieurs trimestres.

En conclusion de cette étude, nous ferons état d'une suggestion récemment émise et tendant à restituer aux services du Ministère du commerce et de l'industrie le soin de distribuer les licences. Nous pensons que cette idée serait à la fois néfaste et impraticable : les comités sont des organismes mi-privés, mi-officiels susceptibles de temps à autre d'une initiative favorable au commerce, et nous avons déjà un exemple de comité fonctionnant directement au Ministère du commerce ; cet exemple nous suffit. Par ailleurs les comités interprofessionnels se sont organisés pour durer ; des syndicalistes y ont trouvé des places intéressantes et les groupements professionnels qu'ils représentent les défendront au jour du danger.

A tous ces systèmes, nous préférons encore un régime de liberté totale corrigé dans tous les cas nécessaires par des élévations de droits de douane.

Il faut abolir le régime des contingentements, régime de brimades et de vexations, il faut rétablir la liberté du commerce international sans laquelle on ne peut espérer de retour à la prospérité. Puisse l'amélioration progressive des conditions économiques permettre la suppression de toutes ces entraves, causes de tant de méfaits.

VI. — Les déclarations à l'exportation

Le rôle de déclarant du commissionnaire en douane ne doit pas faire oublier son activité en tant que transitaire ; en cette qualité, il entretient pour son trafic d'exportation des relations suivies avec l'Administration des Douanes. Toute exportation de marchandises fait, en effet, l'objet d'un permis ; permis de simple sortie (si la marchandise, libre de douane, est vendue définitivement à l'étranger), permis de

réexportation, passavant descriptif, selon le régime de douane de la marchandise exportée ou sa destination future.

Les permis sont rédigés selon les termes de la nomenclature officielle et faits en deux exemplaires ; le déclarant les présente au bureau des douanes de sortie, lequel perçoit les droits de statistique (actuellement 1 franc par tonne ou fraction de tonne), vérifie la conformité de la déclaration avec la nomenclature officielle et conserve un des deux exemplaires du permis, l'autre étant remis au déclarant pour être déposé au préposé des douanes du quai d'embarquement.

Ce système présente toutes sortes d'inconvénients pour les transitaires. Ils doivent :

- 1° rédiger leur déclaration ;
- 2° la déposer au bureau des douanes de sortie ;
- 3° reprendre un exemplaire de ce permis en acquittant la statistique ;

4° se rendre au quai d'embarquement et remettre au préposé des douanes ledit permis.

d'où des pertes de temps appréciables et souvent désastreuses lorsque l'afflux des déclarations au bureau des douanes ne permet pas au déclarant de reprendre ses permis pour aller les remettre en temps utile au quai d'embarquement.

A notre sens, il serait possible de supprimer presque complètement les bureaux des douanes de sortie: leur activité pourrait être restreinte à l'examen de certains permis spéciaux concernant les marchandises sous douane ; quant aux marchandises libres de douane et qui font l'objet d'un permis de simple sortie (l'immense majorité), on pourrait appliquer en France le système pratiqué en Belgique. Dans ce pays, l'exportateur rédige sa déclaration et la dépose lui-même au quai d'embarquement : pour la statistique, il l'acquitte en apposant sur le permis un timbre spécial.

Une réforme aussi anodine que celle que nous suggérons faciliterait beaucoup les opérations du transitaire, sans que la douane perde le contrôle des déclarations.

Les valeurs des marchandises doivent être portées sur les permis d'exportation ; cette mention nécessaire autrefois pour la perception des droits de sortie « ad valorem » est est requise aujourd'hui pour l'établissement des statistiques.

Pour les marchandises exemptes de droits à la sortie (toutes les marchandises), l'obligation résulte du décret du 25 octobre 1916, mais aucune sanction n'avait été prévue en cas de fausse déclaration. L'Administration des Douanes rappelait régulièrement aux exportateurs l'intérêt qu'il y avait pour eux à déclarer exactement les valeurs à l'exportation ; ses appels répétés étant restés vains et d'innombrables anomalies ayant été relevées par le service de la statistique, il a fallu faire intervenir un texte : l'article 70 du décret de codification. Voici ce texte :

« L'exemption des droits, soit à l'entrée, soit à la sortie, ne dispense pas de faire aux douanes les déclarations prescrites par la loi, selon les spécifications et unités énoncées au tarif sous peine de 100 francs d'amende à défaut de déclaration, en cas de fausse déclaration. Est également obligatoire, sous la même sanction, la déclaration de la valeur des marchandises. »

Les transitaires ont donc intérêt à surveiller les valeurs fournies par leurs clients, car un contrôle est opéré au service de la statistique et une enquête ordonnée dès que la valeur portée sur un permis semble hors de proportion avec le poids et la nature de la marchandise déclarée.

Titre IV

Réformes à apporter à la législation

La responsabilité du commissionnaire en douane est particulièrement lourde, surtout si l'on considère la fragilité de son recours envers son mandant ; une fausse indication fournie par celui-ci, l'interprétation erronée de textes obscurs ou contradictoires, et ce peut être l'amende ou l'emprisonnement.

La situation actuelle du commissionnaire en douane mérite d'autant plus la sympathie que la plupart du temps, les pénalités ne frappent pas le véritable coupable. Tout d'abord s'il s'agit d'une simple contravention douanière portée à la connaissance du Juge de Paix, la douane ne peut citer le mandant que comme civilement responsable (loi des 6 22 août 1791, titre XIII, art. 20 ; Code des Douanes, art. 595), la complicité n'existant pas en matière de contravention. S'il s'agit d'un délit, la douane et le ministère public peuvent poursuivre le mandant comme complice, le déclarant étant condamné comme auteur principal.

Devant le Tribunal Correctionnel, le commissionnaire en douane ne saurait, en vertu d'un principe fondamental de notre droit pénal, appeler son mandant en garantie : devant le Tribunal de Paix, l'appel en garantie serait également sans effet puisque le Juge de Paix n'est pas compétent pour statuer sur le litige commercial séparant le commissionnaire en douane de son client.

Le seul recours possible du déclarant poursuivi est l'appel en intervention prévu par l'article 560 du Code des Douanes (loi des 6/22 août 1791, titre XII, art. 1^{er}) :

« La confiscation des marchandises saisies peut être

poursuivie et prononcée contre les préposés à leur conduite, sans que l'Administration soit tenue de mettre en cause les propriétaires, quand même ils lui seraient indiqués, sauf si lesdits propriétaires intervenaient ou étaient appelés par ceux sur lesquels les saisies auraient été faites, à être statué, ainsi que de droit, sur leurs interventions et réclamations. »

Ce texte prévoit également l'intervention spontanée du propriétaire des marchandises.

L'intervention soit spontanée, soit provoquée du mandant permet simplement à celui-ci de défendre sa marchandise menacée de confiscation.

Il existe un cas dans lequel la responsabilité absolue du déclarant disparaît ; en matière de prohibition de sortie, ces infractions ayant un caractère mixte tenant à la fois de l'ordre public et du droit fiscal. La Cour de Cassation par son arrêt du 13 décembre 1919, Chambre Criminelle (*La Loi*, 20 janvier 1920) a jugé que l'individu prévenu d'infraction aux prohibitions de sortie ne peut être condamné qu'autant que la preuve de sa mauvaise foi est rapportée, mais que la confiscation de la marchandise doit être prononcée au profit de l'Administration des douanes, du moment que le fait matériel prévu par la loi est établi.

Un cas de force majeure qui n'aurait pas permis au déclarant d'éviter la contravention, l'exonérerait de condamnation, mais en pratique cette hypothèse est rarissime. (Cassation Criminelle, 23/1/1885).

La rigueur de la législation envers les déclarants en douane est absolument contraire à l'équité. Il ne faut pas perdre de vue qu'à l'heure actuelle toute la question est dominée par le texte du décret-loi du 30 octobre 1935 réglementant la profession de transitaire en douane. Un texte instituant des commissionnaires en douane agréés par l'Ad-

ministration implique nécessairement une présomption de bonne foi au bénéfice de ces collaborateurs de la Régie et il convient de toute urgence de mettre en harmonie les anciennes dispositions avec les réformes récentes.

Timidement, le décret-loi du 30 octobre s'est engagé dans cette voie avec le second alinéa de son article 7 qui dispose que les peines d'emprisonnement dont sont passibles les déclarants pour fausse déclaration d'origine ou de provenance ne sont pas applicables aux commissionnaires en douane agréés. C'est cette tendance favorable qu'il faut développer et les revendications des commissionnaires en douane devront se poursuivre jusqu'au jour où les résultats suivants auront été atteints :

1° Les pénalités édictées par les lois de douane frapperont les auteurs coupables de la fraude.

« Une telle réforme pourrait être introduite dans la législation par une disposition semblable à celle que la loi du 21 juin 1873 (art. 13) a introduite dans celle des contributions directes, dispositions qui, loin d'entraver la répression, l'a rendue plus efficace puisqu'elle a fait tomber le poids des condamnations sur le coupable et non sur un intermédiaire innocent » (De la Responsabilité du déclarant en douane, *Les Transports*, juillet 1928. Consultation de Messieurs Brunet et Fabien-Thibault).

2° Abrogation de l'article 529 du Code des douanes tel qu'il résulte du décret-loi du 30 octobre 1935 modifiant divers articles du Code des douanes, cet article 529 se trouvant en contradiction formelle avec l'article 89.

L'Administration des douanes ne doit pas pouvoir revenir après mainlevée sur une déclaration acceptée comme correcte au moment de la vérification.

Pourquoi poser en principe que le transitaire s'est aperçu de l'inexactitude de la déclaration alors que la douane ne s'en est pas rendu compte, ni au moment de l'enregistrement de la déclaration, ni au moment de la vérification ?

La recherche de fausses déclarations en douane après enlèvement des marchandises et hors le cas d'expertise légale s'appuie sur un système immoral, celui de la prime à la délation.

3° La réforme de l'expertise légale.

Pour reprendre les termes mêmes de Monsieur le Doyen Allix (*Les droits de douanes*, tome I, page 382), « il n'est pas exagéré de dire que l'expertise légale telle qu'elle fonctionne aujourd'hui ne sert souvent qu'à retarder la solution des litiges sans fournir aucun élément de décision. »

Admissible pour les questions d'origine, elle n'est pratique ni pour les questions de valeur (nous nous séparons ici de l'opinion de Monsieur le Doyen Allix), ni pour les questions d'espèces ou de qualité. Comment un comité d'experts légaux peut-il apprécier la valeur d'une marchandise si une expertise comptable préliminaire n'a pas démontré la sincérité des factures présentées ?

Comment ce même comité peut-il résoudre un différend portant sur un classement douteux alors qu'il ne statue que sur la question de fait ?

Le système de l'expertise légale a mérité le qualificatif plaisant de « guillotine sèche » qui lui convient parfaitement ; la décision des experts étant sans appel et leur sentence n'étant pas motivée.

La seule réforme possible serait la transformation du comité d'experts légaux en un tribunal ; les déclarant, l'administration viendraient s'expliquer devant lui et ses jugements seraient susceptibles d'appel devant le tribunal ci-

vil ; ce tribunal spécial aux contestations douanières devrait comprendre trois membres : le Président qui serait un technicien ou un expert-comptable (contestations sur la valeur) et deux membres choisis l'un par l'administration des douanes, l'autre parmi les importateurs. Les jugements de ce tribunal devraient être motivés.

Avec le système actuel on aboutit à des situations extrêmement pénibles ; est-il admissible que le représentant qualifié du seul concurrent direct d'un importateur dont la déclaration est contestée, soit simultanément l'auteur de l'avis de fraude, le conseiller technique officieux de l'administration des douanes pour l'examen préalable de la marchandise et enfin l'expert chargé de fixer la valeur de cette marchandise ? Notons qu'aucune voie de droit n'existe pour l'importateur lui permettant de récuser un expert choisi par la douane.

4/ Réforme des règles de compétence en matière de douane.

La règle attribuant une compétence absolue aux juges de paix en matière de contraventions douanières, appelle de nombreuses critiques :

a) en premier lieu, cette compétence n'est pas déterminée par l'intérêt du litige et le juge de paix pourra trancher aussi bien une affaire dans laquelle l'administration des douanes poursuit le remboursement de 15 frs. qu'une autre dans laquelle le différend portera sur plusieurs millions.

b) la formation juridique des juges de paix ne leur permet pas toujours de trancher avec bonheur les problèmes souvent délicats soulevés par la législation douanière.

On nous répondra qu'un appel est toujours possible devant le tribunal civil ; il n'en reste pas moins qu'une affaire

mal jugée en première instance risque d'être mal jugée en appel et que c'est en quelque sorte attenter à la règle du double degré de juridiction que de donner compétence en première instance, à des juges peu qualifiés.

La question de l'expertise légale étant réservée, il conviendrait d'en revenir pour les affaires douanières aux règles de compétence normale.

Sur le plan législatif aucune mesure n'a encore été prise en faveur des commissionnaires en douane : deux propositions de lois : l'une déposée sur le bureau de la Chambre des Députés par M. Léon Vincent, l'autre sur le bureau du Sénat par M. Jean Bosc, ont été rendues caduques par le changement de législature.

La proposition de M. Léon Vincent a déjà été examinée dans la première partie de cette étude : son article 2 dispose :

« Toute déclaration de douane concernant des marchandises passibles d'un droit ou d'une taxe ad valorem, doit être appuyée de documents certifiés sincères par le destinataire et portant mention de la valeur de ces marchandises. Celui qui aura visé dans les conditions prévues ci-dessus un document dont les énonciations seront reconnues mensongères, encourra les peines édictées par l'article 635 du code des douanes ».

Son article 3 tend à insérer après l'article 7 du décret-loi du 30 octobre 1935 réglementant la profession de transitaire en douane la disposition suivante :

« Après l'enlèvement des marchandises et hors le cas d'expertise légale, le commissionnaire en douane agréé cesse d'être responsable de l'exactitude de ses déclarations, à moins qu'il n'ait commis une faute personnelle ou que la

douane ne se trouve par son fait, dans l'impossibilité de poursuivre utilement le destinataire. »

La proposition de loi de M. Jean Bosc est précédée d'un exposé des motifs où sont analysées les raisons pour lesquelles il convient de fixer les responsabilités respectives des mandataires en douane et de leurs mandants : « Les mandataires sont les premiers intéressés à combattre les fraudes et à être les collaborateurs de la douane : il est donc juste de les frapper lorsqu'ils sont coupables, mais il est excessif de présumer leur culpabilité et de les rendre responsables de tous les actes de leurs mandants ». La proposition comporte un article unique :

« Les pénalités édictées par les articles 635, 636 et 639 des lois de douane codifiées visant la répression de la fraude frapperont l'auteur coupable et le responsable de ladite fraude, soit qu'il ait agi comme mandant, soit comme mandataire mais la responsabilité du mandataire ne sera pas retenue s'il peut établir sa bonne foi et exciper de l'exécution stricte des instructions de son commettant.

En outre, la responsabilité du mandataire en douane ne peut être recherchée qu'autant que la marchandise est encore sous la surveillance des services de la douane. »

En conclusion, nous ferons remarquer que ce serait diminuer la valeur des services rendus par les commissionnaires en douane que de ramener leur rôle à celui d'un simple exécutant irresponsable. Une réforme est nécessaire, certes, qui fixerait les responsabilités respectives des commissionnaires et de leurs mandants.

CHAPITRE II

RESPONSABILITÉ COMMERCIALE DU COMMISSIONNAIRE EN DOUANE

Le seul texte susceptible d'être appliqué aux rapports commerciaux existant entre le commissionnaire en douane et son mandant est l'article 1992 du Code civil aux termes duquel la responsabilité relative aux fautes est appliquée moins rigoureusement à celui dont le mandat est gratuit qu'à celui qui reçoit un salaire.

Il n'existe nulle part dans le code de commerce de disposition spéciale réglementant le contrat de commission en douane, seuls quelques articles s'occupent de la commission en général. Le rôle essentiel du commissionnaire en douane étant de rédiger et de déposer la déclaration, sa responsabilité se trouvera le plus souvent engagée à l'occasion de ladite déclaration, mais il n'en est pas moins vrai que des actes postérieurs du mandataire peuvent donner lieu à critique et devenir la source d'un litige.

Notre exposé comportera trois parties ; dans la première nous étudierons les conditions dans lesquelles le transitaire rédige et dépose sa déclaration en douane et la responsabilité qu'il encourt à l'occasion de ces opérations ; la seconde partie sera consacrée aux actes postérieurs à la déclaration ; enfin dans une troisième partie, c'est la question du droit de revendication du propriétaire des marchandises à

l'encontre du privilège de la douane qui retiendra notre attention.

I

Responsabilité résultant de la déclaration

Exécution des instructions du mandant. — Dans l'immense majorité des cas, le négociant importateur remet au transitaire déclarant l'ensemble des documents nécessaires au passage en douane (facture consulaire, certificat d'origine, facture commerciale, détail de poids, etc...) sans spécifier le numéro du tarif sous lequel il entend que sa marchandise soit dédouanée. Cette façon de procéder, si elle ne présente pas d'inconvénients dans le cas où les deux parties sont déjà en relations d'affaires suivies, peut au contraire être l'origine d'un grave différend s'il s'agit d'un client de passage. Répétons-le encore : à une même marchandise peut correspondre plusieurs assimilations douanières ; aussi l'importateur ne saurait-il reprocher au déclarant la solution choisie à moins qu'un examen sommaire de la marchandise ait pu permettre une classification certaine ; quelquefois, l'acquittement d'un droit plus élevé permet le dédouanement sans licence d'importation et dans l'hypothèse où une licence n'était pas jointe aux documents, le transitaire était fondé à choisir l'assimilation comportant le paiement des droits sous le numéro du tarif non soumis à des mesures de restrictions d'importation. Si l'importateur, par des instructions formelles, a prescrit le dédouanement sous un numéro déterminé du tarif, la responsabilité du commissionnaire en douane est engagée s'il prend sur lui de déclarer la marchandise sous une autre position. Une situation extrêmement curieuse, au reste fort rare, pourrait se présenter si les instructions du mandant devaient inmanquablement provoquer, à la connaissance du

déclarant, un conflit avec l'Administration : tel importateur demande à son transitaire de dédouaner sa marchandise sous le N° 510 alors que ce dernier sait fort bien qu'une décision de jurisprudence sanctionnant une contestation antérieure l'a classée sous le N° 527 par exemple. La responsabilité du transitaire serait-elle engagée par son silence ? La réponse n'est pas douteuse ; le déclarant devait prévenir son mandant ; c'est par ailleurs son intérêt en raison de sa propre responsabilité envers l'Administration.

Par contre, le Tribunal de Commerce de la Seine a jugé que le transitaire chargé de dédouaner des marchandises taxées à la valeur et qui n'a reçu pour toute instruction que les factures d'achat, n'a commis aucune faute en déclarant la valeur portée sur ces factures, valeur qu'une expertise a déclarée insuffisante (17 janvier 1924 ; *La Loi* du 21 juin 1924 avec une note de Monsieur Bernard).

Retards apportés aux déclarations. — Les retards apportés dans les dédouanements sont tantôt imputables à l'importateur, tantôt au mandataire en douane, et les frais de magasinage, de descente au dépôt de la douane, ou de mise en entrepôt, seront selon les cas à la charge de l'un ou de l'autre. Si le client ne donne à son transitaire que des renseignements incomplets provoquant des échanges de correspondance, la question ne se pose pas, mais si le transitaire en possession de tous les éléments nécessaires à l'opération de douane tarde à l'effectuer, le client sera en droit d'obtenir des dommages et intérêts à condition toutefois que le commissionnaire en douane ne puisse apporter la preuve que le retard ne lui est pas imputable.

Un jugement du Tribunal du Havre (Commerce) du 10 juillet 1934 a décidé qu'un transitaire n'est pas responsable des conséquences qui peuvent résulter d'une déclara-

tion tardive des marchandises alors qu'il a l'habitude de mener de front plusieurs dédouanements et que le destinataire ne l'avait pas averti du changement qui allait intervenir dans le tarif.

II

Responsabilité résultant d'actes postérieurs

Par actes postérieurs à la déclaration, nous entendons :

- 1° les actes concomitants à la vérification par le Service ;
- 2° les actes résultant des suites contentieuses de cette vérification.

1° Vérification par le Service.

a) La déclaration étant correctement libellée, le transitaire remarque à la vérification que sa déclaration provoque la perception d'un droit supérieur à celui que comporte la marchandise. Il doit immédiatement provoquer la suspension de l'opération de vérification et avertir son mandant de l'incident. Ce qui importe avant tout, c'est que la marchandise reste sous la surveillance de la douane, c'est à cette seule condition qu'une demande de déclassement pourra être accueillie (article 17 du titre II de la loi des 6/22 août 1791).

Dans un cas semblable, la Chambre Civile de la Cour de Cassation dans son arrêt du 30 mars 1925 (*La Loi* du 10 juin 1925, avec une note de Monsieur Fabien Thibault) a jugé que le déclarant en douane avait commis une faute en ne signalant pas ce fait au Service des douanes.

b) Le commissionnaire en douane ayant scrupuleusement suivi les instructions de son client, le Service des douanes conteste la déclaration.

Il faut faire une distinction selon la nature de la contestation. Tout d'abord, si le vérificateur constate des diffé-

rences de poids ou découvre dans les colis des marchandises non déclarées, le déclarant n'engage nullement sa responsabilité envers son mandant en acceptant de souscrire la soumission contentieuse. N'oublions pas qu'en ces matières, les constatations du Service des douanes font foi jusqu'à inscription de faux. Mais s'il s'agit d'une contestation portant sur l'espèce, l'origine ou la valeur, le problème est complètement différent ; le transitaire, quelque évidente que lui paraisse la contravention, n'est pas qualifié pour la reconnaître ; il doit demander des instructions à son mandant, peut-être ce dernier a-t-il des arguments valables à présenter à la douane.

De même le transitaire n'a pas qualité pour conclure une transaction avec l'Administration des douanes sans l'assentiment de son mandant à moins que la confiscation ait été déjà prononcée au profit de la douane et qu'il ne puisse être prouvé que cette transaction a été imprudente ou nuisible aux intérêts du mandant (Cour d'Appel de Lyon, arrêt du 4 mars 1875). S'il n'y a pas eu condamnation judiciaire, le transitaire ne peut valablement transiger aux yeux de son commettant. Un jugement du Tribunal de la Seine du 22 mai 1917 a nettement précisé ce point : « Le mandat donné par un négociant à un transitaire de dédouaner ses marchandises n'emporte pas pour ce dernier le droit de transiger avec l'Administration des Douanes pour éviter des poursuites judiciaires en cas de contravention. »

2° Les suites contentieuses de la déclaration.

Le Service de vérification décidant le recours aux experts légaux, le déclarant va devoir désigner un expert sur la liste établie annuellement. Son intérêt est de demander à son commettant de désigner lui-même l'expert et tout au long

de la procédure de l'expertise légale, une prudence similaire devra être observée. Dans l'hypothèse où l'expertise légale aboutit à une condamnation prononcée par le juge de paix, il appartient au déclarant seul de décider s'il sera fait appel du jugement ; c'est en effet le déclarant qui est condamné et non l'importateur.

III

Du droit de revendication du propriétaire des marchandises

Monsieur le Doyen Allix dans son ouvrage *Les droits de douane* (édition 1932, tome II, page 251) écrit :

« Enfin, contrairement à la règle qu'en fait de meubles, la possession vaut titre. La loi de 1791, article 22 du titre XIII (Cod. art. 580), a prévu un droit de revendication du propriétaire des marchandises en nature qui sont encore sous balle et sous corde. Ce texte est important, parce que ceux qui sont directement en relation avec la douane et qui sont constitués redevables des droits sont généralement des commissionnaires ou des agents en douane, qui se trouvent par conséquent détenir de nombreuses marchandises pour le compte d'autrui. Ces marchandises pourront être revendiquées par leur propriétaire, tant qu'elles se trouvent sous balle et sous corde ; ce qui doit s'entendre en ce sens qu'elles n'ont pas encore été déballées et n'ont pas encore été confondues avec les autres marchandises du magasin. »

Ce droit de revendication du propriétaire des marchandises est intéressant à étudier du fait qu'il met en présence les trois parties : Administration des douanes, déclarant, importateur. Si l'Administration des douanes fait pratiquer une saisie exécution sur des marchandises entreposées au

nom du déclarant afin d'exécuter contre celui-ci une décision de justice, le propriétaire des marchandises pourra les revendiquer comme lui appartenant en toute propriété, sous la réserve que lesdites marchandises se trouvent encore sous balle et sous corde.

Un jugement rendu par le juge de paix du 1^{er} arrondissement du Havre le 8 juin 1936 sur un cas d'espèce particulièrement net nous a démontré que cette question, simple en apparence, n'était pas exempte de difficultés. Dans l'affaire du Havre, les faits étaient les suivants : le sieur R..., transitaire, avait placé en entrepôt fictif dans ses magasins des marchandises à lui confiées par plusieurs importateurs ; lors d'une vérification, la douane ayant constaté des manquants fit condamner R... (par jugement de Monsieur le Juge de Paix du 1^{er} arrondissement du Havre du 17 mai 1936) à lui payer diverses sommes s'élevant à plus d'un million de francs et pour exécuter cette décision, fit pratiquer une saisie exécution sur les marchandises placées en entrepôt fictif par R..., y compris les marchandises appartenant à d'autres sociétés que celles pour le compte desquelles les manquants avaient été constatés et qui avaient été simplement remises à R... en vue des opérations d'importation.

Les sociétés ainsi lésées revendiquèrent les marchandises et c'est sur cette demande que le Juge de Paix statua le 8 juin 1936.

Il valida la saisie exécution pratiquée par la douane et débouta les sociétés concluanes. Selon ce magistrat, une distinction devait être faite entre les marchandises demeurées en entrepôt et ayant déjà acquitté les droits et celles dont les droits n'avaient pas encore été payés ; pour les premières seules — celles ayant acquitté les droits avant la saisie — la revendication est admise. Cependant, la demande

des sociétés requérantes était fondée sur un texte formel. l'article 580 du Code des Douanes, reproduction de l'article 22 du titre XIII de la loi des 6/22 août 1791 (qui fera l'objet de longs commentaires au sujet de la subrogation des commissionnaires en douane au privilège de la Régie, voir *infra*) :

« La douane a privilège et préférence à tous créanciers sur les meubles et effets mobiliers des redevables, à l'exception des frais de justice, de ce qui est dû pour six mois de loyer seulement, et sauf aussi *la revendication formée par les propriétaires des marchandises qui sont encore sous balle et sous corde.* »

Le droit de propriété de ces sociétés sur les marchandises entreposées n'était pas discuté et leur revendication aurait dû être déclarée fondée. Le Juge de Paix a motivé sa décision sur une fiction administrative selon laquelle le déclarant en douane est réputé propriétaire des marchandises. Mais cette règle n'est qu'un procédé appartenant au domaine de la pratique et permettant de conserver à la répression douanière son caractère de réalité. Il ne peut être question de mettre en parallèle un droit de propriété établi par de multiples titres et par ailleurs non contesté et une simple règle empirique. La douane n'est plus aujourd'hui en droit d'ignorer la qualité d'intermédiaire du commissionnaire en douane, puisque les différents articles du décret-loi du 30 octobre 1935 précisent tous que le transitaire agit pour autrui.

Quant à la question de savoir si les marchandises sont encore sous balle et sous corde, c'est une question de fait dont la preuve dans l'instance du Havre était rapportée nettement.

Au moment où nous écrivons ces lignes, nous apprenons que les sociétés ayant présenté la demande de distraction ont fait appel du jugement du 8 juin. Espérons qu'il sera infirmé ; il est non seulement contraire aux principes, mais encore à une jurisprudence déjà consacrée par un arrêt de la Cour de Cassation le 12 février 1845 (Chambre Civile).

TROISIÈME PARTIE

RÉGIME DES CRÉANCES DU COMMISSIONNAIRE EN DOUANE

En contre-partie de sa responsabilité, le commissionnaire en douane qui avance à ses clients le montant des droits et taxes de douane bénéficie de garanties légales lui assurant la rentrée de ses créances.

Au nombre de deux, les sûretés spéciales aux commissionnaires sont :

1° La subrogation au privilège de l'Administration des douanes ;

2° Le privilège de l'article 95 du Code de Commerce.

I

La subrogation au privilège de l'Administration des Douanes

On sait que par l'article 22 du titre XIII de la loi des 6/22 août 1791, « la Régie a privilège et préférence à tous créanciers sur les meubles et effets mobiliers... des redevables pour les droits, à l'exception des frais de justice et autres privilèges, de ce qui sera dû pour six mois de loyer seulement et sauf aussi la revendication dûment formée par le propriétaire des marchandises en nature qui seraient encore sous balle et sous corde. »

L'article 4 du titre VI de la loi du 4 Germinal an II confirme cette disposition qui, si elle comporte certaines limitations, n'en est pas moins précieuse. Les meubles et effets mobiliers, titres, valeurs et créances garantissant ainsi le paiement des droits.

Ce privilège se trouve étendu aux commissionnaires en douane par subrogation en vertu du paragraphe 3 de l'article 1251 du Code Civil :

« La subrogation a lieu de plein droit :

.....
« 3° au profit de celui qui, étant tenu avec d'autres ou pour d'autres au paiement de la dette avait intérêt à l'acquitter. »

Le commissionnaire en douane remplit bien toutes les conditions exigées par la loi ; d'une part, il est tenu au paiement des droits pour le compte de son commettant, d'autre part il acquitte ces mêmes droits et au comptant (art. 30 du titre XIII, loi des 6/22 août 1791).

La marchandise ne peut être retirée des locaux de la douane qu'après paiement des droits (ou dépôt d'une garantie), et pour bénéficier du privilège, il suffit au transitaire d'apporter la preuve du paiement des droits et de l'existence d'un mandat entre son client et lui.

Cette règle, admise par tous aujourd'hui, n'a pas toujours été accueillie par la jurisprudence : un arrêt de la Cour de Douai du 16 juin 1858 (D. P. 1859-2-84) a refusé autrefois ce droit à la subrogation au privilège de l'Administration des douanes à un commissionnaire produisant à la faillite de son débiteur, le propriétaire des marchandises. Cet arrêt stipulait que le commissionnaire en se dessaisissant des marchandises, en acceptant des effets de son débiteur ou en portant en compte courant les sommes dues avait

suivi la foi de son client et que ce dessaisissement emportait novation de créance.

A ces arguments, il pouvait être rétorqué que la loi des 6/22 août 1791 ne précise nulle part que le privilège de l'Administration est subordonné au fait de la possession, qu'en ce qui concerne l'acceptation d'effets ou l'inscription au compte courant, on ne peut les considérer que comme des opérations conditionnelles et provisoires ne modifiant en rien la situation juridique.

Cette décision, déjà ancienne, est restée isolée et même, la Cour de Douai elle-même, réformant sa primitive interprétation, a rendu le 9 juillet 1900 (D. P. 1903-5-233) un arrêt reconnaissant la subrogation du commissionnaire en douane au privilège de la Régie.

La Cour d'Aix, le 2 février 1897 (D. P. 1897-2-168) avait également reconnu le droit à la subrogation.

Aussi, le commissionnaire en douane qui a acquitté les droits pour son client doit être admis à la faillite de celui-ci, non pas à titre purement chirographaire, mais par privilège (Cour d'Appel de Bordeaux, 9 novembre 1908, D. P. 1909-5-20 ; Tribunal de Commerce de Bordeaux, 26 juin 1913).

La Cour de Cassation, enfin, a sanctionné de sa haute autorité cette jurisprudence par un arrêt du 23 janvier 1915 (D. P. 1917-1-63).

La subrogation constitue un droit incontestable pour l'agent en douane en ce qui concerne le remboursement des droits avancés à son client.

Mais ce droit à la subrogation s'étend-il à la taxe d'importation ?

En ce qui concerne la taxe d'importation, le problème est beaucoup plus délicat et a provoqué depuis 1920 d'innombrables controverses. La taxe d'importation, soit par sa na-

ture, soit par son mode de recouvrement, possède deux titres distincts permettant à la Régie de réclamer éventuellement un privilège pour garantir son recouvrement :

a) par sa nature, elle constitue une taxe de remplacement de la taxe sur le chiffre d'affaires ;

b) l'article 72 de la loi du 25 juin 1920 qui a créé la taxe d'importation dispose : « L'impôt en question sera perçu, les contraventions seront punies, les poursuites seront effectuées et les instances seront instruites et jugées comme en matière de douane et par les tribunaux compétents en matière de douane. »

Existe-t-il tout d'abord en faveur de la Régie des Contributions Indirectes un privilège couvrant la taxe sur le chiffre d'affaires ?

En l'absence d'un texte formel (loi du 16 avril 1930, art. 61), cette question préjudicielle a été elle-même discutée. L'Administration des Contributions Indirectes jouit en vertu de l'article 47 du décret du 1^{er} Germinal an XIII et sur les « droits réunis » d'un privilège ainsi conçu :

« La Régie aura privilège et préférence à tous les créanciers sur les meubles et effets mobiliers des redevables pour les droits à l'exception des frais de justice, de ce qui sera dû pour six mois de loyer seulement et sauf aussi la revendication dûment fournie par les propriétaires des marchandises en nature qui seront encore sous balle et sous corde. »

Ce texte est-il applicable à la taxe sur le chiffre d'affaires ?

Oui, répond l'Administration, le décret de Germinal a une portée générale, il vise tous les impôts présents et à venir.

Non, rétorque la Jurisprudence, les privilèges sont de droit étroit, ils doivent résulter d'un texte spécial et, d'autre

part, le caractère d'impôt indirect de la taxe sur le chiffre d'affaires est très discutable.

La Cour de Cassation, le 15 mai 1927, statuant sur pourvoi formé contre un arrêt rendu le 29 juillet 1926 par la Cour de Douai a définitivement tranché la question dans un sens contraire aux prétentions de la Régie.

L'Administration des Contributions Indirectes demandait le paiement par privilège d'une somme due au titre de la taxe sur le chiffre d'affaires par un commerçant en état de liquidation judiciaire ; l'arrêt attaqué avait refusé de reconnaître la créance comme privilégiée.

L'arrêt de la Cour de Douai rappelle le privilège attaché à la généralité des Contributions Indirectes originairement dénommées « droits réunis » en contestant à la taxe sur le chiffre d'affaires le caractère d'une contribution indirecte du fait qu'elle « est établie sur l'ensemble des affaires traitées pendant une certaine période de temps et qu'elle présente un certain caractère de personnalité » ; que, d'autre part, la connaissance des litiges entre l'Administration et les redevables sur la taxe sur le chiffre d'affaires est réservée au Conseil de Préfecture avec appel au Conseil d'Etat, alors que les litiges sur les contributions indirectes sont de la juridiction du Tribunal Civil, et qu'enfin la Régie de l'Enregistrement chargée concurremment avec la Régie des Douanes et celle des Contributions Indirectes de recouvrer la taxe sur le chiffre d'affaires ne bénéficie d'aucun privilège et qu'on ne « saurait admettre que l'existence d'un privilège prétendu puisse dépendre de la circonstance que la poursuite est exercée par l'une ou l'autre des trois Régies financières qui sont qualifiées à cet effet.

L'administration n'étant pas privilégiée, la question du

droit de subrogation en faveur du transitaire ne pouvait se poser.

C'est dans ces circonstances que le Gouvernement fit voter dans la loi de finances du 16 avril 1930 un article 61 qui a créé au profit de l'Administration un privilège spécial pour le recouvrement de l'impôt sur le chiffre d'affaires et des taxes de remplacement de cet impôt.

La taxe d'importation étant précisément une taxe de remplacement de la taxe sur le chiffre d'affaires, il apparaissait comme évident que l'article 61 de la loi du 16 avril 1930 lui serait appliqué. Il n'en fut rien : pour l'Administration elle-même, l'expression « taxe de remplacement » insérée dans l'article 61 de la loi du 16 avril 1930 visait les différentes taxes créées *postérieurement* à la loi de 1920 pour se substituer à la taxe sur le chiffre d'affaires mais ne pouvait être étendue à la taxe d'importation.

Par ailleurs, l'Administration persistait dans son autre opinion à l'examen de laquelle nous arrivons maintenant : l'assimilation de la taxe d'importation aux droits de douane proprement dits.

L'article 72 de la loi du 25 juin 1920 précise bien que « l'impôt en question sera perçu, les contraventions seront punies et les instances seront instruites et jugées comme en matière de douane et par les tribunaux compétents en cette matière. »

Ce texte emporte-t-il privilège pour la taxe d'importation ? Nous en doutons : tout privilège est, faut-il le répéter, de droit étroit et l'on ne peut étendre à la taxe d'importation le privilège couvrant les droits de douane sans qu'un texte formel le prescrive.

Ici, par un curieux hasard, les intérêts de la Régie et des commissionnaires en douane se trouvent étroitement asso-

ciés, leur intérêt commun est de voir le privilège de l'article 22 du titre XIII de la loi des 6/22 août 1791 étendu à la taxe d'importation. Malheureusement, on ne peut suppléer à la pensée du législateur de 1920 qui a simplement voulu indiquer la façon de percevoir la taxe et de déterminer la juridiction compétente pour connaître des contraventions et des litiges en cette matière.

Par ailleurs, l'article 22 du titre XIII de la loi des 6/22 août 1791 précise nettement que le privilège porte sur les droits ; or la taxe d'importation n'est pas un droit de douane.

Un jugement du Tribunal de Commerce de la Seine du 14 juin 1926, confirmé par la Cour d'Appel le 12 juillet 1927, a consacré notre point de vue.

X..., commissionnaire en douane, avait payé pour le compte et en l'acquit de la Société Z..., destinataire des marchandises, les droits de douane et les taxes exigibles pour la mainlevée des marchandises. La Société Z... étant tombée en faillite, X... réclamait l'inscription en privilège du total de ses créances de douane, mais les juges de la Cour refusèrent d'assimiler à un droit de douane la taxe d'importation, taxe « toute spéciale perçue à l'effet de parer aux difficultés devant résulter de la recherche ultérieure du prix de revient des marchandises ». Ils appuyèrent également leur décision sur le caractère de droit étroit des privilèges.

Par conséquent, que nous considérions la taxe d'importation sous l'angle de remplacement de la taxe sur le chiffre d'affaires ou que nous la considérions (à tort) comme un droit de douane : pas de privilège pour l'Administration, pas de subrogation pour le commissionnaire.

Cette situation, pénible pour le transitaire qui a payé en l'acquit de son client des sommes considérables à l'Adminis-

tration des douanes sous la rubrique de la taxe d'importation, s'est prolongée jusqu'en 1931.

A cette date, Monsieur René Brunet, député, professeur agrégé des facultés de droit et éminent spécialiste des problèmes douaniers, a fait insérer dans la loi de finances du 31 mars 1931 un article 20 ainsi conçu :

« L'article 61 de la loi du 16 avril 1930 est complété comme il suit :

« Le privilège créé par le présent article s'applique également au recouvrement de la taxe à l'importation. »

Ainsi, aujourd'hui, la subrogation du commissionnaire s'étend à tous les droits et taxes portés sur la quittance de douane, l'article 9 du décret-loi du 30 octobre 1935 admet la subrogation « quelles que soient les modalités de recouvrement observées. »

Ce privilège auquel les transitaires sont subrogés est un privilège général et il ne nous reste plus qu'à nous demander quel rang il doit prendre parmi les privilèges généraux de l'article 2102 du Code Civil.

D'après Planiol (Traité élémentaire de Droit Civil, tome II, N° 2643), ce privilège se classe après tous les privilèges généraux énumérés dans l'article cité ci-dessus.

II

Le privilège de l'article 95 du Code de Commerce

« Tout commissionnaire a privilège sur la valeur des marchandises à lui expédiées, déposées ou consignées, par le seul fait de l'expédition, du dépôt ou de la consignation, pour tous les prêts, avances ou paiements faits par lui, soit avant la réception des marchandises, soit pendant le temps qu'elles sont en sa possession » (Code de Commerce, art. 95, paragraphe 1).

Ce privilège est, en vérité, celui des commissionnaires de transport, mais il s'applique journallement aux commissionnaires en douane du fait de l'étroite connexité de ces deux professions.

Il constitue en quelque sorte un droit de rétention permettant au transitaire de garantir le recouvrement de ses créances.

Le commissionnaire à qui ont été remis des marchandises possède un privilège sur les marchandises transportées et encore en sa possession pour couvrir les frais occasionnés par ledit transport. Mais le seul problème intéressant qui se pose, est celui de savoir si le privilège du commissionnaire, comme celui du voiturier, ne peut être exercé sur les marchandises transportées que pour les créances résultant du fait de ce transport ou si, au contraire, le commissionnaire de transports doit bénéficier du privilège étendu institué par l'article 95 reproduit ci-dessus et concernant les commissionnaires en général.

La Cour de Cassation, par un arrêt du 1^{er} juillet 1924, (Bulletin des Transports, mai 1925, p. 58), n'a pas admis cette extension aux créances antérieures, par contre un certain nombre d'arrêts de Cour d'Appel (Agen, 18 mars 1931, S. 1932-2-205 ; Lyon, 13 mars 1933, *Gazette du Palais* 17/5/33 et 2 juillet 1934, S. 35-2-11 ; Angers, 1^{re} Chambre, 17 mars 1936, *Bulletin des Transports*, juillet 1936, p. 83) ont donné satisfaction aux transitaires en leur accordant le privilège non seulement pour les créances résultant du dernier transport, mais encore pour toutes les créances résultant d'opérations terminées.

Nous choisirons, pour le commenter, l'arrêt de la Cour d'Appel, le mieux rédigé et le plus net, celui de la Cour de Lyon du 13 mars 1933. Les faits étaient les suivants :

Avant sa faillite, la Maison M. avait remis à la Société Gondrand, entrepreneur de transports, et déposé dans les entrepôts de celle-ci, une certaine quantité de marchandises pour en effectuer ou faire effectuer la livraison à divers clients. Les sommes dues à la Société Gondrand pour l'ensemble de ces affaires s'élevaient à Fr. 25.625, 80. Lorsque la Maison M. tomba en faillite, l'inscription comme privilégiée fut demandée pour le total par la Société Gondrand, toujours détentrice d'une partie des marchandises, en vertu de l'article 95 du Code de Commerce.

Le syndic refusa d'inscrire l'intégralité de la créance — d'ailleurs non contestée — comme privilégiée ; d'après lui, il fallait distinguer les frais grevant les marchandises déjà livrées et ceux grevant les marchandises encore détenues dans les entrepôts Gondrand ; les premiers constituant une créance chirographaire, les seconds une créance privilégiée non pas en vertu de l'article 95 du Code de Commerce, mais par application de l'article 106 in fine du même Code.

Ainsi donc, le commissionnaire de transports n'était pas traité comme un commissionnaire pouvant revendiquer l'article 95 du Code de Commerce, mais comme un voiturier bénéficiant du privilège des articles 106 in fine du Code de Commerce et 2102 § 6 du Code Civil.

La Société Gondrand devant ce refus du syndic saisit le Tribunal de Commerce de Tarare qui condamna le syndic à inscrire le total de la créance comme privilégiée. C'est de ce jugement que le syndic faisait appel devant la Cour de Lyon.

Il s'agissait donc de déterminer :

1° si un commissionnaire de transports en général peut invoquer le privilège de l'article 95 ;

2° si la Société Gondrand devait être considérée comme un simple voiturier ou comme un commissionnaire de transports.

Sur le premier point, il faut admettre que les termes de l'article 95 du Code de Commerce sont extrêmement généraux, ils ne parlent que de commissionnaires. Mais, qu'est-ce qu'un commissionnaire ? L'article 94 du Code de Commerce répond à cette question :

« Le commissionnaire est celui qui agit en son propre nom ou sous un nom social pour le compte d'un commettant. »

C'est exactement ce que fait le commissionnaire de transports quand il « soigne une expédition », son rôle est alors tout différent de celui du voiturier ; il se met en rapport avec les différents transporteurs routiers, maritimes, fluviaux, couvre les assurances, procède aux formalités de douane et éventuellement soude deux tronçons de transport grâce à un camionnage effectué avec son propre matériel.

Le voiturier n'a qu'une tâche matérielle, le commissionnaire est au contraire un organisateur.

Il résulte que pour résoudre le problème de savoir si l'on a affaire à un voiturier ou à un commissionnaire de transports, il faut rechercher dans chaque cas quelle a été la nature des opérations effectuées.

Dans le cas qui nous occupe, le fait de l'existence d'un compte courant a amené la Cour de Lyon à considérer la Société Gondrand comme un commissionnaire de transports et par suite à lui accorder le bénéfice du privilège de l'article 95 du Code de Commerce.

Depuis un nouvel arrêt de Cour d'Appel, dont nous avons fait mention plus haut (Angers, 1^{re} Chambre, 17 mars 1936), la jurisprudence semble s'être nettement orientée dans

la voie tracée par l'arrêt de la Cour d'Agen et ceux de la Cour de Lyon : « La différence de traitement entre le voiturier et le commissionnaire de transports s'explique par ce fait que les intérêts du commerce veulent que le commissionnaire de transports en relations continues et ininterrompues avec son client soit mis en confiance et ne soit pas obligé de régler son compte après chaque opération et pendant que les marchandises faisant l'objet de chaque transport sont encore en sa possession » (arrêt de la Cour d'Appel d'Angers, 17 mars 1936).

Pour en terminer avec l'examen du régime des créances des commissionnaires en douane, notons que ces derniers ont le droit de réclamer l'intérêt légal au taux commercial en cas de retard, en vertu de l'article 2001 du Code Civil.

QUATRIÈME PARTIE

NOTIONS SOMMAIRES SUR LA COMMISSION EN DOUANE A L'ÉTRANGER

Nous nous bornerons dans cette dernière partie de notre étude à rechercher pour un certain nombre de pays les conditions requises pour exercer la profession de commissionnaire en douane et plus particulièrement la possibilité pour les citoyens français désireux de s'y établir d'y pratiquer leur industrie.

L'arrêté ministériel du 16 avril 1936 sur le statut des commissionnaires en douane agréés subordonnant en effet l'agrément des personnes ou sociétés étrangères à des conditions de réciprocité, il convenait d'étudier la situation faite à nos nationaux dans les pays étrangers.

Nous avons groupé les pays sur lesquels nous possédons des renseignements en trois catégories, d'après la possibilité d'accession des étrangers à l'exercice de la profession.

Dans la première ont été classés ceux où aucune formalité n'est requise pour l'exercice de la profession (Pays sans réglementation spéciale).

Dans la seconde, les pays où une organisation de la profession existe mais où la question de nationalité n'entre pas en jeu (Pays à réglementation libérale).

Enfin, dans la troisième, ceux où l'exercice de la pro-

fession est pratiquement réservé aux nationaux (Pays à réglementation stricte).

A. — *Pays sans réglementation spéciale.*

I. — *Angleterre.*

Si la loi anglaise ne prévoit aucune restriction pour l'exercice de la profession de mandataire en douane, elle exige par contre l'intervention de l'importateur auprès des autorités douanières, en ce sens que tout négociant confiant ses opérations à un commissionnaire en douane doit fournir à l'Administration, qui le conserve, un écrit par lequel il autorise ce mandataire à agir en son nom.

II. — *Suisse.*

La Suisse est le pays type du premier groupe ; aucune formalité n'est requise pour opérer en douane.

B. — *Pays à réglementation libérale.*

I. — *Belgique.*

La profession d'agent en douane a fait, en Belgique, l'objet de deux textes, un arrêté royal du 22 août 1934 et un arrêté ministériel (Ministère des Finances) du 20 décembre 1934 (*Le Moniteur Belge*, 10 janvier 1935).

La profession, tout en restant libre, se trouve soumise à une assez complète réglementation ; les agents en douane doivent être immatriculés, tenir répertoire ; leurs factures de douane doivent être établies sur un modèle type et ils ne peuvent sous peine de sanctions majorer les droits et taxes payés à l'Etat.

a) *Immatriculation des agents en douane.*

Un registre est tenu à l'Administration centrale des douanes et accises. Seuls les transitaires immatriculés ont le

droit d'opérer en douane et l'immatriculation — qui peut être accordée aux personnes morales comme aux personnes physiques — peut être refusée dans certains cas. Ainsi, les agents de l'Administration des douanes en activité, retraités ou démissionnaires, les condamnés pour fraude, se voient interdire l'accès de la profession.

A chaque agent en douane est attribué un numéro et copie du registre d'immatriculation est déposée dans les bureaux du Service. Tout agent en douane doit posséder un timbre humide mentionnant le numéro d'immatriculation, et l'empreinte du timbre est portée dans le coin supérieur de droite de tous les documents annexés aux déclarations.

L'agent en douane qui cesse sa profession doit faire connaître au Directeur Général des Douanes et accises le local où seront conservés ses répertoires et toutes les pièces à l'appui. L'agent en douane qui quitte le pays moins de trois ans après la cessation de sa profession doit remettre à l'Administration des douanes ses répertoires clôturés depuis moins de trois ans et les pièces à l'appui.

Les étrangers ont, au même titre que les nationaux, le droit de demander leur immatriculation.

b) Tenue du répertoire.

Les dispositions concernant la tenue du répertoire en Belgique ont été manifestement inspirées par la législation française. Cependant, le transitaire belge n'est pas tenu d'inscrire au répertoire les opérations concernant les marchandises destinées à l'exportation quand elles ne sont pas soumises à aucune mesure de contrôle ou de restriction, ni à la perception d'un impôt, d'une taxe ou d'une redevance, à l'exclusion de la taxe de statistique.

L'article 6 de l'arrêté ministériel du 20 décembre 1934

dispose d'autre part : « Le répertoire peut être unique ou divisé en plusieurs volumes consacrés respectivement aux importations, aux exportations et aux opérations de transit, y compris les importations sous un régime de franchise temporaire de droits ou de taxes. Il peut aussi être divisé en registres dont chacun est affecté à l'inscription des opérations concernant les marchandises en provenance ou à destination d'un pays déterminé ou, après entente avec le chef local de la douane, de toute autre façon à la convenance de l'agent en douane. »

Les numéros du répertoire doivent former une série ininterrompue. Avant d'être mis en usage, le répertoire doit être coté et paraphé par le chef local de la douane ou par son délégué.

En France, au contraire, il n'est tenu que deux répertoires : l'un pour l'importation, l'autre pour l'exportation, et l'impossibilité de scinder le répertoire par bureaux de douane est gênante dans la pratique, tenu compte du fait qu'il faut respecter la numération.

c) Facturation.

« Le décompte remis à ses clients par l'agent en douane est conforme au modèle donné par l'annexe III du présent arrêté » (article 12 de l'arrêté ministériel du 30/12/34).

Le transitaire belge est donc tenu de facturer sur des formules officielles. Toute personne qui constate que le montant des droits et taxes porté au décompte qui lui est remis par un agent en douane ne concorde pas avec la somme réellement versée au Trésor doit en avvertir immédiatement le Ministre des Finances. Une interdiction de un à six mois frappe les manœuvres dolosives contre le Trésor et la tromperie dans les décomptes.

Le système belge s'apparente par conséquent au système français : il a fait des transitaires de véritables agents du fisc qui ont privilège pendant six mois après paiement des droits sur les biens de leurs débiteurs. Mais, en Belgique, le commissionnaire en douane n'est pas automatiquement responsable des fausses déclarations, il peut sommer par huissier la douane de citer son client s'il a fidèlement exécuté ses instructions ; dans ce cas, il est mis hors de cause.

II. — *Yougoslavie.*

L'autorisation de dédouaner pour le compte des tiers n'est délivrée qu'aux personnes physiques, le postulant doit justifier d'un apprentissage chez un transitaire agréé, de plus il doit subir un examen portant sur les connaissances générales, la comptabilité, la reconnaissance des marchandises, les règlements et le tarif douanier.

Une caution de 30.000 dinars doit être versée par le nouvel agréé à l'Administration. Ce dépôt sert de garantie et on y retrace éventuellement les amendes infligées.

III. — *Etats-Unis d'Amérique.*

Aux Etats-Unis, et en vertu de l'article 641 de la loi sur les douanes et des règlements édictés en application de ladite loi, une Société étrangère peut obtenir une autorisation d'exercer comme agent en douane à la condition qu'au moins deux de ses dirigeants (officers») soient titulaires d'une licence individuelle de courtiers en douane aux Etats-Unis et que la Société soit admise à exercer la profession d'agence en douane pour autrui en conformité de la loi de l'Etat dans lequel est situé le port d'entrée, et à la condition que la Société ait dans ce port un agent auprès duquel elle a élu domicile judiciaire.

Il faut, naturellement, qu'un dirigeant de la Société, comme d'ailleurs toute autre personne sollicitant une pareille licence, soit citoyen des Etats-Unis, de bonne réputation, et qu'après examen il ait été jugé apte à rendre d'appréciables services tant aux importateurs qu'aux exportateurs.

Ainsi, aux Etats-Unis, la licence n'est pas accordée aux Sociétés, mais aux « *licensed brokers* ». Un Français ne peut donc s'établir dans ce pays qu'à certaines conditions.

C. — *Pays à réglementation stricte.*

I. — *Allemagne.*

Seules les personnes de race aryenne et âgées de dix-huit ans peuvent exercer la profession de commissionnaires en douane. Les autorités peuvent refuser l'accès de la profession aux personnes incapables ou de moralité douteuse.

II. — *Autriche.*

La loi autrichienne autorise les étrangers (ayant déposé leur casier judiciaire) à exercer la profession de commissionnaire en douane, mais en fait le permis de travail est refusé à tous ceux qui n'étaient pas établis en Autriche en 1923.

III. — *Hongrie.*

La nationalité hongroise est requise. De plus, la Direction royale des douanes hongroises délivre à ceux qui en font la demande et sans examen un permis d'exercer.

IV. — *Italie.*

La nationalité italienne est indispensable. Le commerçant désireux de s'installer agent en douane doit produire :

1° un certificat d'études secondaires ;

2° un extrait de son casier judiciaire, son acte de naissance ;

3° un certificat de bonne vie et mœurs.

Il subit un examen devant une commission d'examinateurs nommée par l'Intendance des Finances et son admissibilité à cet examen est subordonnée entre autres conditions à la production d'un certificat d'apprentissage de deux ans au moins effectué chez un « Spedizioneri in dogana ».

L'inscription à la corporation est obligatoire, ce qui implique *ipso facto* l'inscription au parti fasciste.

V. — Pologne.

Le droit d'opérer en douane est concédé pour cinq ans par le Ministère des Finances aux citoyens polonais ou dantzigois.

Un stage de deux ans dans une agence en douane est requis ; d'autre part, l'autorisation d'exercer peut être refusée sans justification de motifs. Le transitaire verse une caution à l'Administration. Sa comptabilité est soumise à une rigoureuse réglementation. Ses frais et commissions sont taxés.

VI. — Espagne.

Dans ce pays, la situation de fait est différente de la situation de droit.

En droit, la profession de commissionnaire en douane peut être exercée par les étrangers dans les mêmes conditions que par les sujets espagnols.

En fait, le décret du 12 novembre 1923 a constitué des syndicats groupant obligatoirement tous ceux qui exerçaient la profession et le nombre des membres de chaque syndicat ayant été fixé une fois pour toutes au chiffre qu'il comptait initialement, il en résulte une impossibilité pratique d'exercer pour les étrangers non installés en 1922.

Dans chaque port ou ville, les transitaires en douane

forment un collège : la cotisation mensuelle à acquitter par les membres du collège est de dix pesetas, le droit d'inscription étant variable selon les localités (Barcelone : cinq mille pesetas).

Sur chaque déclaration, le transitaire verse au Trésor deux pesetas cinquante.

Les importateurs conservent le droit de dédouaner les marchandises qui leur sont destinées.

Des commissions officielles vérifient la comptabilité des membres des collèges et la défaillance d'un membre entraîne son exclusion de l'organisme syndical.

Enfin, les collèges sont responsables vis-à-vis du Trésor.

VII. — Roumanie.

Un agrément est nécessaire ; il est délivré par le Ministre des Finances aux citoyens roumains sur l'avis favorable délivré par la Chambre de Commerce du lieu du principal établissement.

Le transitaire agréé dépose une garantie en rapport direct avec l'importance de sa firme.

De ces développements, il résulte que l'agrément de l'Administration sera probablement accordé aux nationaux des pays des groupes A et B pour être refusé à ceux des pays du groupe C.

Il faut avouer d'ailleurs qu'une société étrangère pourra toujours, en se transformant en société française et en demandant l'agrément pour un de ses administrateurs français, obtenir l'autorisation d'exercer.

Le système français s'apparentera donc étroitement au système américain.

ANNEXES

1

DÉCRET-LOI DU 30 OCTOBRE 1935 RÉGLEMENTANT LA PROFESSION DE TRANSITAIRE EN DOUANE

Rapport au Président de la République Française

Paris, le 30 octobre 1935.

Monsieur le Président,

Des événements récents ont démontré qu'à la faveur d'un régime de liberté absolue, des commerçants peu scrupuleux pouvaient abuser de la qualité de commissionnaire en douane au détriment du Trésor et du commerce d'importation. Il nous a paru nécessaire, aussi bien pour la protection des importateurs que dans l'intérêt du Trésor, et même dans l'intérêt bien compris des transitaires honnêtes, d'organiser la profession de commissionnaire en douane, afin d'en écarter les éléments malsains dont les défaillances risquent de nuire au crédit des entreprises honorables.

L'exercice de la profession de commissionnaire en douane serait désormais soumis à un agrément préalable de l'Administration. Un fonds de garantie serait appelé à jouer en cas de défaillance d'un des commissionnaires agréés. Enfin, une chambre de discipline serait instituée, qui veillerait à la stricte application de ce statut.

Toutefois, un régime spécial d'autorisation, limité quant

à son objet et à sa durée, est prévu pour les industriels ou commerçants que les besoins de leur entreprise ou l'exercice normal de leur activité peuvent appeler à accomplir pour autrui des opérations douanières. Nous avons tenu à éviter, par cette disposition, la création d'un monopole au profit des commissionnaires en douane agréés.

Telles sont les mesures que tend à réaliser le projet de décret ci-joint que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre profond respect.

Le Président de la République Française.

Sur le rapport du président du Conseil, du ministre des Affaires étrangères, du ministre des Finances, du ministre du Commerce et de l'Industrie, du ministre des Travaux publics, du ministre de l'Air et de la Marine marchande.

Vu la loi du 8 juin 1935,

Le Conseil des ministres entendu,

Décète :

ARTICLE PREMIER. — Nul ne peut faire profession d'accomplir pour autrui les formalités de douane concernant la déclaration en détail des marchandises s'il n'a été agréé comme commissionnaire en douane.

ART. 2. — Cet agrément est donné par le ministre des Finances, sur la proposition du directeur général des douanes et après avis d'un comité dont la composition sera fixée par arrêté des ministres des Finances et du Commerce.

Le ministre des Finances peut également, et suivant la même procédure, retirer son agrément, à titre temporaire ou définitif.

ART. 3. — Les commissionnaires en douane agréés élisent une chambre de discipline où le directeur général des douanes est représenté. Cette chambre, dont le règlement est soumis à l'approbation du ministre des Finances et du ministre du Commerce et de l'Industrie, est appelée à donner son avis sur les demandes ou les retraits d'agrément de commissionnaires en douane. Elle peut, en outre, proposer le retrait d'agrément.

ART. 4. — L'agrément est donné à titre personnel. Lorsqu'il s'agit d'une société, il doit être obtenu par la société et toute personne habile à représenter la société.

ART. 5. — En aucun cas, le refus ou le retrait d'agrément, temporaire ou définitif, ne pourront ouvrir droit à indemnité ou dommages-intérêts.

ART. 6. — Il est tenu à la direction générale des douanes un registre matricule où sont inscrits tous les commissionnaires en douane agréés.

ART. 7. — Les commissionnaires en douane agréés sont et demeurent responsables des opérations en douane effectuées par leurs soins.

Sauf en cas de fautes personnelles, les dispositions du deuxième alinéa de l'article 636 du code des douanes ne leur sont pas applicables.

ART. 8. — Les commissionnaires en douane agréés constituent un fonds garantie qui couvrira, à l'égard de l'administration des douanes, les créances du Trésor à l'encontre des commissionnaires en douane agréés et de leurs cautions.

ART. 9. — Les commissionnaires en douane agréés qui ont acquitté pour un tiers des droits, taxes ou amendes de douane, sont subrogés au privilège de la douane quelles que soient les modalités de recouvrement observées par eux à l'égard de ce tiers,

Toutefois, cette subrogation ne pourra, en aucun cas, être opposée aux administrations de l'Etat.

Les dispositions du présent article sont applicables aux paiements effectués par le fonds de garantie dans les conditions visées à l'article 8.

ART. 10. — Les frais et commissions à percevoir par les commissionnaires en douane agréés font l'objet de tarifs revisables et soumis à l'homologation du ministre du commerce, après avis des chambres de commerce.

ART. 11. — Toute personne ou société qui, sans exercer la profession de commissionnaire en douane entend, à l'occasion de son industrie ou de son commerce, effectuer des opérations de douane pour autrui doit en obtenir l'autorisation. Cette autorisation est donnée par le ministre des finances, sur la proposition du directeur général des douanes et après avis du comité prévu à l'article 2. Elle ne pourra être accordée qu'à titre temporaire et révocable, et pour des opérations portant sur des marchandises déterminées.

ART. 12. — A titre transitoire, les personnes ou sociétés qui exercent actuellement la profession de commissionnaires en douane, payent patente et tiennent le répertoire prévu par l'article 490 du code des douanes, pourront continuer à exercer provisoirement leur profession pendant le délai d'un an à compter de la publication du présent décret. Avant l'expiration des six premiers mois, le ministre des finances dressera la liste des commissionnaires agréés. Les commissionnaires actuellement en exercice qui ne figureraient pas sur cette liste auront un délai de six mois, à compter de la publication de cette liste, pour produire une demande d'agrément qui sera soumise au comité dans les conditions prévues au présent décret.

ART. 13 — Des décrets détermineront les conditions

d'application des dispositions qui précèdent en ce qui concerne, en particulier, les services publics, concédés ou subventionnés accomplissant pour autrui des opérations de dédouanement.

ART. 14. — Ce décret sera soumis à la ratification des Chambres, conformément aux dispositions de la loi du 8 juin 1935.

ART. 15. — Le président du conseil, ministre des affaires étrangères, le ministre des finances, le ministre du commerce et de l'industrie, le ministre des travaux publics, le ministre de l'air, le ministre de la marine marchande sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal Officiel.

2

DECRET DU 16 AVRIL 1936 FIXANT LE STATUT DES
COMMISSIONNAIRES EN DOUANE AGREES

ARTICLE PREMIER. — Sont considérés comme commissionnaires en douane et soumis comme tels aux prescriptions édictées par le décret-loi du 30 octobre 1935, toutes personnes ou sociétés faisant profession d'accomplir pour autrui les formalités de douane concernant la déclaration en détail des marchandises, que cette profession soit exercée à titre principal ou à titre accessoire et quel que soit la nature du mandat à elles confié.

ART. 2. — Tout commissionnaire en douane agréé doit posséder en France un établissement dans lequel seront conservés tous les documents visés par les articles 489 et 490 du code des douanes.

ART. 3. — Sous réserve des dispositions transitoires prévues par l'article 20 du présent décret en ce qui concerne

les commissionnaires en douane déjà en fonctions, ceux qui veulent faire profession d'accomplir les formalités de douane pour autrui doivent en faire la demande sur papier timbré ; la demande, adressée sous pli recommandé au ministre des finances, direction générale des douanes, doit indiquer les bureaux de douane près desquels les fonctions de commissionnaire seront habituellement exercées.

Cette demande doit être accompagnée :

pour les personnes physiques :

- a) d'un extrait du registre des actes de naissance.
- b) d'un certificat de bonne vie et mœurs.
- c) d'un extrait de casier judiciaire ou toute pièce en tenant lieu.

d) d'une déclaration du pétitionnaire attestant qu'il possède bien en France l'établissement visé à l'article ci-dessus ou de l'engagement d'entrer en possession de cet établissement aussitôt après avoir obtenu l'agrément.

e) du certificat d'inscription au registre de commerce ou de l'engagement de provoquer cette inscription dans les délais fixés par la loi du 18 mars 1919.

Pour les personnes morales :

a) d'un exemplaire des statuts ou de l'acte de constitution de la société.

b) d'une ampliation de la délibération qui a nommé l'administrateur délégué ou les personnes ayant la signature sociale.

c) du certificat d'inscription au registre de commerce ou de l'engagement de provoquer cette inscription dans les délais fixés par la loi du 18 mars 1919.

d) d'une déclaration de l'administrateur délégué ou autre personne ayant la signature sociale attestant que la so-

ciété possède bien en France l'établissement visé à l'article 2 ci-dessus ou de l'engagement, souscrit par ces mêmes personnes, d'entrer en possession de cet établissement aussitôt après avoir obtenu l'agrément.

ART. 5. — Le service des douanes accuse réception de la demande et procède à une enquête. Il peut, à cette occasion, exiger du pétitionnaire les pièces justificatives, autres que celles désignées ci-dessus, qui lui paraîtraient nécessaires. Il saisit immédiatement la chambre de discipline des commissionnaires agréés appelée à donner son avis sur la requête.

Le dossier d'enquête et l'avis de la chambre de discipline doivent, dans les deux mois de la date de l'accusé de réception visé ci-dessus, être transmis au Comité consultatif prévu à l'article 2 du décret-loi du 30 octobre 1935 ; dans le cas où l'avis de la chambre de discipline des commissionnaires agréés ne lui est pas parvenu dans le délai de deux mois susvisé, le comité consultatif peut passer outre.

L'avis du comité consultatif doit être formulé dans le délai d'un mois, à compter du jour où le dossier de l'affaire lui aura été transmis.

Le ministre statue dans les deux mois qui suivent la date de cet avis ; à défaut de décision dans ce délai, l'impétrant dont la demande a fait l'objet d'un avis favorable du comité consultatif est admis à exercer la profession de commissionnaire en douane agréé.

ART. 6. — Les décisions de rejet sont notifiées individuellement aux pétitionnaires.

Dans le cas où la décision de rejet aurait été prise malgré l'avis favorable de la chambre de discipline, le pétitionnaire aurait le droit de renouveler sa demande dans les 15 jours en s'appuyant sur cet avis ; la procédure serait reprise

et il pourrait demander à être entendu par le comité consultatif soit seul, soit assisté d'un membre de la chambre de discipline ou d'un avocat, même des deux.

ART. 7. — Les décisions accordant l'agrément sont notifiées sous forme d'avis aux importateurs et aux exportateurs par la voie du Journal Officiel. Toutefois, cette dernière procédure n'est pas applicable aux personnes habiles à représenter les sociétés, visées à l'article 4 du décret-loi du 30 octobre 1935, l'octroi de l'agrément à ces personnes étant porté directement à la connaissance des sociétés intéressées.

ART. 8. — Tout commissionnaire en douane nouvellement agréé ne peut accomplir de formalités de douane pour autrui qu'après avoir justifié de son affiliation à l'organisme ayant constitué le fonds de garantie visé à l'article 8 du décret-loi du 30 octobre 1936.

Il doit, dans le délai de deux mois à compter du jour où son agrément a été publié par le Journal Officiel, justifier, auprès des services des douanes :

a) de son inscription au rôle des patentes ou des démarches entreprises à cet effet ;

b) s'il ne l'a déjà fait lors du dépôt de sa demande, de son inscription au registre de commerce, ainsi que de la situation de l'établissement visé à l'article 2 ci-dessus.

ART. 9. — L'agrément est accordé pour une durée indéterminée, il est valable pour tous les bureaux de douane.

Est réputé toutefois y avoir renoncé :

1. — Tout commissionnaire en douane n'ayant pas produit, dans les délais, les justifications requises par l'article précédent ;

2. — Tout commissionnaire en douane n'ayant pas exercé ses fonctions pendant deux années consécutives.

ART. 10. — Les retraits d'agrément sont notifiés individuellement aux intéressés, ainsi que, s'il s'agit d'une société à la société elle-même. Sauf en ce qui concerne les personnes habiles à représenter les sociétés, ils sont, en outre, portés à la connaissance du public, sous forme d'avis aux importateurs et aux exportateurs, par la voie du Journal Officiel.

ART. 11. — La renonciation à l'agrément, visée à l'article 9 ci-dessus et le retrait d'agrément produisent leur effet dans chaque bureau de douane, un jour franc après l'arrivée, au chef-lieu d'arrondissement, du Journal Officiel constatant la renonciation ou notifiant le retrait. Les intéressés cessent immédiatement de figurer sur le registre des commissionnaires agréés tenu à la direction générale des douanes, ils ne sont plus admis à accomplir les formalités de douane pour autrui, sauf le cas où un délai leur aurait été accordé par le ministre des finances sur propositions conformes de la chambre de discipline des commissionnaires agréés. Si, par la suite, ils entendaient reprendre leur profession, ils devraient, dans l'éventualité de renonciation dûment constatée ou de retrait définitif d'agrément, provoquer un nouvel agrément.

ART. 12. — En cas de renonciation à l'agrément, retrait d'agrément, décès ou autre circonstance de nature à empêcher un commissionnaire agréé de continuer l'exercice de sa profession, la chambre de discipline désigne un autre commissionnaire agréé pour assurer la gestion de son entreprise jusqu'à ce que son successeur ait été agréé.

ART. 13. — Toute modification dans les statuts d'une société, tout changement dans la personne de ses dirigeants devront, dans les deux mois, être notifiés au ministère des

finances, direction générale des douanes, faute de quoi l'agrément pourra leur être retiré.

ART. 14. — Dans les deux mois qui suivront la publication de la liste prévue par l'article 12 du décret-loi du 30 octobre 1935, les commissionnaires agréés seront appelés à élire les membres de la chambre de discipline. Un arrêté pris par le ministre du commerce et de l'industrie et par le ministre des finances déterminera les modalités de cette consultation.

ART. 15. — La chambre de discipline comprend dix-huit membres, élus pour quatre ans.

Les membres sortants sont rééligibles.

A titre transitoire, le mandat des membres de la chambre de discipline issue des premières élections arrivera à expiration le 31 décembre 1937. Des élections générales devront avoir lieu avant cette date.

ART. 16. — Dans les deux mois qui suivront son élection, la chambre de discipline devra soumettre son règlement à l'approbation du ministre des finances et du ministre du commerce et de l'industrie.

Dans le même délai, les tarifs des frais et commissions seront proposés par la chambre de discipline et soumis à l'homologation du ministre du commerce.

ART. 18. — Le fonds de garantie prévu à l'article 8 du décret-loi du 30 octobre 1935 est destiné à garantir les créances du Trésor qui, exigibles des commissionnaires en douane agréés, n'auront pu être recouvrées sur eux ou éventuellement sur leurs cautions. Pour ce qui concerne les amendes et confiscations, la responsabilité du fonds de garantie est limitée à la somme représentant les droits simples et taxes qui n'auraient pas été recouvrés par le Trésor.

La confiscation du fonds de garantie ne modifie en rien les pouvoirs et la responsabilité des comptables des douanes en ce qui touche à l'acceptation des cautions et l'octroi des facilités de paiements prévues par les articles 93, 94 et 95 du code des douanes.

Un arrêté du ministre des finances déterminera, après consultation de la chambre de discipline des commissionnaires agréés, l'importance et les modalités de constitution et de gestion du fonds de garantie.

ART. 19. — Les personnes ou sociétés qui exerçaient, antérieurement au 1^{er} novembre 1935, la profession de commissionnaire en douane, étaient inscrites sur le rôle des patentes et tenaient le répertoire prévu par l'article 490 du code des douanes, devront, avant le 30 avril 1936, se faire connaître du directeur régional des douanes dans la circonscription duquel est situé leur établissement principal.

ART. 20. — Nul ne pourra être inscrit sur la liste des commissionnaires agréés prévus par l'article 12 du décret-loi du 30 octobre 1935, s'il ne satisfait aux conditions générales fixées par les articles 2 à 5 ci-dessus et s'il ne fournit les pièces justificatives visées par ces articles.

ART. 21. — Nul ne peut être autorisé à titre temporaire à effectuer, à l'occasion et pour les besoins de son industrie ou de son commerce, des opérations en douane pour autrui qu'aux conditions fixées pour les commissionnaires agréés par les articles 2 à 5 du présent décret et sous la justification préalable qu'il a satisfait aux dispositions légales concernant la contribution des patentes ainsi qu'à la loi du 18 mars 1919.

La demande, établie sur papier timbré, doit être adressée, sous pli recommandé, avec les pièces justificatives re-

quises, au ministre des Finances, direction générale des douanes.

Elle doit préciser :

- a) le motif et la durée de l'autorisation demandée ;
- b) la nature des opérations de douane à effectuer ;
- c) la nature des marchandises auxquelles elle s'appliquera ;
- d) la situation des bureaux par lesquels s'effectueront les opérations.

ART. 22. — Il est ouvert à la direction générale des douanes un registre matricule sur lequel sont inscrites les personnes ou sociétés auxquelles est accordée l'autorisation visée à l'article précédent.

ART. 23. — Dans le délai d'un mois à compter de la publication du présent décret, les personnes visées à l'article 21 ci-dessus qui accomplissaient antérieurement au 1^{er} novembre 1935 des opérations en douane pour autrui et tenaient le répertoire prévu par les articles 490 et 492 du Code des douanes devront se faire connaître au directeur général des douanes, dans la circonscription duquel est situé leur établissement principal en vue de leur inscription éventuelle sur le registre prévu à l'article précédent.

ART. 24. — Nul ne pourra être inscrit sur ce registre s'il ne satisfait aux conditions fixées par les articles 2 à 5 du présent décret et s'il ne fournit les pièces justificatives prévues par ces articles et par l'article 21 ci-dessus.

ART. 25. — Les dispositions du présent décret ne sont pas applicables :

- a) aux transporteurs, voituriers et toutes autres personnes visées par les articles 67 à 69 du Code des douanes, sous réserve qu'il s'agisse de leur part d'opérations occasionnelles :

b) aux services de transport exploités directement par l'Etat, les départements ou les communes ;

c) aux services de transport concédés par l'Etat ou les départements ;

d) aux services de transport subventionnés par l'Etat.

ART. 26. — Le ministre des Finances, le ministre du Commerce et de l'Industrie et le ministre des Affaires étrangères sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal Officiel de la République Française.

3

ARRÊTÉ FIXANT LES MODALITÉS DES ÉLECTIONS DES MEMBRES
DE LA CHAMBRE DE DISCIPLINE DES COMMISSIONNAIRES AGRÉÉS

(3 juin 1936)

ARTICLE PREMIER. — Les membres de la Chambre de discipline prévue à l'article 3 du décret du 30 octobre 1936 réglementant la profession de transitaire en douane, sont élus par les commissionnaires agréés inscrits à la date de convocation des électeurs au registre matricule visé à l'article 6 dudit décret.

ART. 2. — Les maisons qui possèdent plusieurs succursales ou bureaux disposent d'une voix dans chaque direction régionale des douanes où sont établis les succursales ou bureaux susvisés, sous réserve que ces succursales ou bureaux soient inscrits au registre du commerce du lieu, aient satisfait aux textes réglementant le droit de patente et les taxes locales assimilées et tiennent le répertoire des opérations effectuées en douane.

ART. 3. — Les intéressés sont pourvus, au moins un mois un mois avant les élections, par les soins de la Chambre de discipline, d'une carte électorale, du modèle ci-annexé au présent arrêté et portant le visa du président de ladite Chambre ainsi que celui du directeur général des douanes.

A titre transitoire, les cartes afférentes aux premières élections de l'année 1936 seront établies, visées et délivrées par la direction générale des douanes.

Les commissionnaires agréés pouvant prétendre à plusieurs cartes pour leurs succursales devront, dans les quinze jours qui suivront la date de la décision portant convocation des électeurs, justifier de leurs titres auprès de chaque directeur régional des douanes intéressé, dans les conditions fixées à l'article 2 ci-dessus.

ART. 4. — Il est tenu à la direction générale des douanes un registre électoral dont des extraits sont déposés au siège des directions régionales des douanes où les intéressés peuvent les consulter.

Toutes réclamations concernant l'inscription ou la radiation d'un électeur doivent, à peine de nullité, être formulées quinze jours francs au moins avant la date du scrutin.

ART. 5. — Sont éligibles :

1° Les personnes physiques agréées, inscrites, à la date de convocation des électeurs, sur le registre matricule visé à l'article premier ;

2° En ce qui concerne les sociétés, les membres du personnel ayant obtenu l'agrément.

Nul ne peut être élu s'il n'est citoyen français.

A peine de nullité de l'élection, les candidatures doivent être déclarées au ministère des Finances (direction générale des douanes) par lettre recommandée huit jours francs au

moins avant la date fixée pour les élections. Il en est accusé réception.

Chaque maison ou société ne peut compter qu'un seul élu à la Chambre de discipline.

ART. 6. — Au cas où la Chambre de discipline se trouverait réduite aux deux tiers de ses membres, il serait procédé à une élection complémentaire dans le plus bref délai possible.

ART. 7. — Le vote s'effectue au scrutin de liste pour l'ensemble du territoire métropolitain français. Il a lieu par lettre recommandée ou déposée contre récépissé.

Les bulletins seront placés par l'électeur dans une enveloppe fermée qui ne devra porter aucune mention ni signe extérieur. Cette enveloppe sera introduite dans une deuxième enveloppe extérieure qui contiendra, outre l'enveloppe du vote, le talon de la carte électorale correspondant au scrutin et qui portera, d'une façon apparente, la mention suivante :

« Election à la Chambre de discipline
des commissionnaires agréés en douane. »

ART. 8. — Le vote a lieu, à la date fixée pour le scrutin, au siège de chaque direction régionale des douanes à laquelle les commissionnaires sont rattachés d'après la liste électorale.

Les enveloppes visées à l'article ci-dessus seront adressées par pli recommandé ou remises directement au directeur de la circonscription intéressée.

Trois jours francs après la date fixée pour le scrutin, le directeur procédera à l'ouverture des enveloppes, au pointage des suffrages et au dépouillement des votes ; il sera assisté, à cet effet, d'un bureau comprenant un fonctionnaire de l'Administration des douanes et un commissionnaire agréé, désigné par la Chambre de discipline.

A titre transitoire, pour les élections de 1936, le commissionnaire sera désigné par la Fédération nationale des commissionnaires de transport, agents maritimes et assimilés ou, à défaut, remplacé par un membre de la Chambre de commerce locale.

Il sera adressé, séance tenante, procès-verbal des opérations et de leurs résultats. Ce procès-verbal, signé par le président et les membres du bureau, sera immédiatement adressé par pli recommandé au directeur général des douanes.

ART. 9. — Sous peine de nullité de vote, chaque enveloppe ne doit contenir qu'un seul bulletin.

Chaque bulletin ne doit comporter que le nombre de noms correspondant au nombre des membres à élire. Si un bulletin contient plus de noms qu'il n'est prévu de membres à élire, seuls seront retenus les premiers noms inscrits jusqu'à concurrence de ce nombre.

Les bulletins nuls ou contestés seront annexés au procès-verbal et adressés au directeur général avec ledit procès-verbal.

Les plis postaux qui parviennent au directeur après la clôture de l'opération de dépouillement sont retournés au votant avec l'indication de la date et de l'heure de réception.

ART. 10. — Le directeur général des douanes, ou son représentant, procède au dépouillement des procès-verbaux qui ont été transmis.

Il est assisté, à cet effet, d'un bureau qu'il préside et comprenant :

Un fonctionnaire de la direction générale des douanes ;

Un fonctionnaire du ministère du Commerce et de l'Industrie ;

Trois représentants de la Chambre de discipline en exercice à la date des élections.

A titre transitoire, pour les élections de l'année 1936, trois représentants des commissionnaires seront désignés à cet effet comme suit :

Deux commissionnaires agréés en douane par la Fédération nationale des commissionnaires de transport, agents maritimes ou assimilés, et un commissionnaire agréé par le Comité central des armateurs de France.

Le procès-verbal des opérations est immédiatement dressé et les résultats proclamés par le président du bureau, qui signe ledit procès-verbal ainsi que les autres membres du bureau.

ART. 11. — Sont proclamés élus les candidats ayant réuni la majorité absolue, c'est-à-dire un nombre de voix égal au moins au quart des électeurs inscrits et à la moitié plus un des suffrages exprimés.

Si un deuxième tour de scrutin est nécessaire, il a lieu quinze jours après le premier. La majorité est alors seulement exigée.

En cas d'égalité des suffrages, l'élection a lieu au bénéfice de l'âge.

Les résultats sont publiés par voie d'avis au Journal Officiel.

ART. 12. — La date des élections est fixée par le directeur général des douanes et portée à la connaissance des intéressés, deux mois à l'avance, par voie d'affiche dans les bureaux de douane.

A titre transitoire, le délai afférent aux élections de 1936 est réduit à un mois.

ART. 13. — La Chambre de discipline est convoquée en son siège, pour la formation de son bureau, dans le mois qui

suit son élection, par les soins du président de la Chambre de discipline en exercice au moment de cette élection.

A titre transitoire, la Chambre de discipline, issue des élections de 1936, sera convoquée par les soins du directeur général des douanes.

ART. 14. — Le directeur général des douanes et le directeur des affaires commerciales et industrielles sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal Officiel de la République Française.

4

PROPOSITION DE LOI VINCENT

(N° 5830 — 18 décembre 1935)

Proposition de loi N° 5830, tendant à modifier le décret-loi du 30 octobre 1935, réglementant la profession des transitaires en douane. Déposée par M. Léon Vincent, député, le 18 décembre 1935 (renvoyée à la Commission des Finances).

Exposé des motifs

Messieurs,

Se basant sur la loi du 8 juin 1935, le Gouvernement a pris, le 30 octobre dernier (Journal Officiel du 31 octobre 1935) un décret réglementant la profession de transitaire en douane.

Il n'est pas douteux que ce décret, motivé principalement par les récents événements qui ont démontré qu'à la faveur d'un régime de liberté absolue des commerçants peu scrupuleux pouvaient agir au détriment du Trésor et du commerce d'importation, constitue, par rapport à la législation antérieure, un progrès considérable.

En vertu de ses dispositions, dont la plupart n'ont été insérées dans son texte qu'après avoir été discutées avec les représentants qualifiés des transitaires et adoptées par eux, l'exercice de la profession de commissionnaire en douane est désormais soumis à un agrément préalable de l'Administration. Un fonds de garantie est appelé à jouer en cas de défaillance d'un des commissionnaires agréés. Enfin, une Chambre de discipline est instituée pour veiller à la stricte obligation du statut nouveau des transitaires.

Toutes ces dispositions ont notre pleine approbation.

Il existe toutefois dans la réglementation nouvelle un certain nombre de mesures qui aggraveraient d'une façon quasiment illimitée la responsabilité des transitaires en douane et amèneraient presque certainement la disparition des maisons de transit les plus sérieuses, de telle sorte que le décret du 30 octobre 1935 atteindrait un but exactement contraire à celui qu'il vise.

C'est pourquoi nous vous proposons d'apporter au décret en question les modifications suivantes :

1. — La disposition de l'article 5 en vertu de laquelle « en aucun cas, le refus ou le retrait d'agrément temporaire ou définitif ne peut ouvrir droit à indemnité ou dommages-intérêts » est inutile. Il semble bien, dans les termes de la jurisprudence actuelle, qu'une décision administrative, telle que le refus ou le retrait d'agrément, ne soit pas en général de nature à engager la responsabilité civile de l'Etat.

Cependant, l'article 5 nous paraît dangereux dans sa généralité et son caractère impératif et nous proposons de le remplacer par une disposition soumettant à une commission arbitrale le soin de juger tous les différends qui pourraient naître du refus ou du retrait de l'agrément.

2. — L'article 7 dispose que « les commissionnaires en douane agréés sont et demeurent responsables des opérations en douane effectuées par leurs soins ».

C'est sans doute la disposition la plus dangereuse du décret du 30 octobre.

Il peut, sans doute, apparaître à première vue naturel que les déclarants soient responsables de leurs déclarations. Mais il faut réfléchir qu'une maison de transit, même d'importance secondaire, est appelée à effectuer chaque jour plusieurs centaines de déclarations ; il lui est matériellement impossible de vérifier le contenu de chaque colis et, si elle s'y efforçait, les bureaux de la douane seraient en quelques heures complètement embouteillés : elle ne peut pas d'ailleurs, avec quelque soin qu'elle recrute ses agents, constater si la valeur que ses commettants lui indiquent comme étant celle des marchandises importées correspond ou non à la réalité.

Comment donc, hors le cas de faute, pourrait-elle être déclarée responsable de toutes ses déclarations, étant donné surtout l'énormité des perceptions et amendes qui, en l'état de notre législation douanière, peuvent être réclamées par la douane pour toute déclaration inexacte ?

Jusqu'à ces dernières années, le commissionnaire en douane, bien que responsable de ses déclarations, pouvait exercer sa profession sans encourir le risque intolérable que nous venons de signaler, parce qu'en règle générale, l'Administration douanière perdait tout droit de discuter l'exactitude de la déclaration dès lors que la marchandise avait quitté le rayon des douanes et que la déclaration avait été acceptée par elle sans observation.

Mais, depuis quelque temps, la douane s'efforce de faire triompher un autre point de vue en vertu duquel elle aurait

pendant trois ans au moins le droit de prouver, *par toutes les voies de droit*, la fausseté d'une déclaration, même faite de bonne foi et acceptée par elle sans contestation.

Et la douane, pour être certaine que cette thèse nouvelle ne se heurterait plus, comme cela a été très souvent le cas, à la résistance des tribunaux, vient de lui donner force légale en l'insérant dans le décret-loi également du 30 octobre 1935, qui modifie divers articles du Code des douanes.

La situation est donc aujourd'hui la suivante :

Un transitaire reçoit l'ordre de dédouaner une marchandise dont la valeur est indiquée par son commettant.

Il lui est impossible, faute de temps, de débiller tous les colis et, dans la plupart des cas, d'apprécier exactement la valeur imposable.

Il doit donc s'en rapporter aux indications données par son commettant, lequel, d'ailleurs, appuie son indication d'une facture visée par le Consul de France du lieu d'expédition et il déclare la marchandise suivant la valeur fixée par celui-ci.

La douane accepte cette déclaration comme exacte.

Deux ou trois ans après, à la suite d'une dénonciation ou de la découverte de documents comptables chez l'importateur, l'Administration prétend et prouve que la valeur était minorée. Elle réclame au commissionnaire, dont elle reconnaît d'ailleurs la parfaite bonne foi : *a)* le montant des droits éludés ; *b)* une somme égale à la valeur des marchandises faussement déclarées ; *c)* une amende égale à cette valeur.

Si les tribunaux acceptent la preuve apportée par la douane et même si le ministre des Finances accorde généreusement la remise de la plus grande partie des amendes, il y a de grandes chances que le simple paiement des droits éludés, surtout si la douane a relevé plusieurs fausses déclarations,

impose au transitaire innocent une charge qu'il ne pourra pas supporter.

Sans doute pourra-t-il se retourner contre son commettant ; mais celui-ci peut avoir disparu, être devenu insolvable ou se réfugier dans la procédure. Il ne restera donc plus au transitaire qu'à déposer son bilan.

Loin de nous l'intention de vouloir, en exemptant le commissionnaire en douane de la responsabilité écrasante qui pèse aujourd'hui sur lui, fruster le Trésor des impôts qui lui sont légitimement dûs.

Nous pensons seulement que, dans le cas de fausse déclaration de valeur faite de bonne foi par un transitaire, c'est précisément celui qui a induit ce dernier en erreur et qui lui a prescrit de déclarer une valeur inexacte qui doit être déclaré responsable envers le Trésor du droit qu'il a sciemment éludé et dont il a seul bénéficié.

Nous proposons, en d'autres termes, de déplacer la responsabilité et de la transporter des épaules du commissionnaire en douane sur celles du destinataire.

Cette solution correspond tellement aux plus élémentaires exigences de l'équité qu'il nous paraît impossible qu'elle ne rallie pas l'unanimité de nos collègues ;

3. — D'après l'article 8 du décret « les commissionnaires en douane agréés constituent un fonds de garantie qui couvrira à l'égard de l'Administration des douanes, les créances du Trésor à l'encontre des commissionnaires en douane agréés et de leurs cautions. »

Cette disposition se comprend dans le système du décret du 30 octobre, qui déclare les transitaires en douane pleinement responsables des opérations effectuées par eux ; mais si, comme nous l'espérons, la modification qui vient d'être proposée est acceptée par le Parlement, c'est-à-dire si la

créance du Trésor est recouvrable en principe non point sur le transitaire mais sur le destinataire, il devient inutile de demander au fonds de garantie constitué par les commissionnaires en douane de couvrir les créances du Trésor envers ces derniers.

Il suffit de décider que le fonds de garantie couvrira les seuls engagements civils des commissionnaires en douane agréés ;

4. — L'article 10 du décret du 30 octobre 1935 décide que « les frais et commissions à percevoir par les commissionnaires en douane agréés font l'objet de tarifs revisables et soumis à l'homologation du ministre du commerce après avis des chambres de commerce. »

Il paraît indispensable de compléter cet article en spécifiant que les tarifs en question seront établis non point directement par les services compétents des ministres, mais par les organisations professionnelles des commissionnaires en douane agréés, sous réserve de l'homologation du ministre du commerce.

Nous estimons d'autre part que si le ministre du commerce est obligé par la loi de demander, avant d'homologuer un tarif, l'avis des chambres de commerce (par lequel il se sentira plus ou moins lié) des difficultés quasiment inextricables ne manqueront pas de se produire. Les importateurs trouveront les tarifs toujours trop élevés ; les transitaires les trouveront toujours insuffisamment rémunérateurs.

Nous estimons préférable de laisser le ministre du commerce libre de s'entourer de tous les renseignements et avis qu'il jugera bon de recueillir, mais nous lui demandons de prendre sous sa seule responsabilité la décision d'homologation prévue par le décret ;

5. — Aux termes de l'article 13. « des décrets détermineront les conditions d'application des dispositions qui précèdent en ce qui concerne en particulier les services publics, concédés ou subventionnés, accomplissant pour autrui des opérations de dédouanement. »

Nous reprochons à cet article non point seulement le style informe dans lequel il est rédigé, mais son manque de précision.

Il est indispensable, pour éviter qu'une concurrence s'établisse entre les services publics et les transitaires agréés — concurrence dans laquelle ces derniers seraient fortement désavantagés, en raison des obligations diverses qui leur sont imposées et des tarifs homologués qu'ils doivent appliquer — de prévoir que les services publics qui accompliront pour autrui des opérations de dédouanement devront nécessairement être soumis aux mêmes prescriptions et appliquer les mêmes tarifs que les transitaires agréés.

Nous vous proposons en conséquence d'adopter la proposition de loi suivante :

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1

L'article 5 du décret du 30 octobre 1935 réglementant la profession des transitaires en douane est modifié ainsi qu'il suit :

« Toute décision de refus ou de retrait d'agrément est susceptible de recours devant une commission arbitrale composée d'un représentant de l'administration ainsi que d'un délégué du commissionnaire en douane auquel l'agrément a été refusé ou retiré. Ce délégué est choisi par le commissionnaire dans le syndicat auquel il est affilié. La commission arbitrale est présidée par le juge de paix du canton

de la résidence du commissionnaire en douane. La sentence arbitrale est susceptible d'appel. »

ARTICLE 2

L'article 7 dudit décret est remplacé par les dispositions suivantes :

« Toute déclaration de douane concernant des marchandises passibles d'un droit ou d'une taxe ad valorem doit être appuyée de documents certifiés sincères par le destinataire et portant mention de la valeur de ces marchandises. Celui qui aura visé dans les conditions prévues ci-dessus un document, dont les énonciations seront reconnues mensongères, encourra les peines édictées par l'article 635 du Code des Douanes. »

ARTICLE 3

Après l'article 7 dudit décret, il est inséré l'article suivant :

« Après enlèvement des marchandises et hors le cas d'expertise légale, le commissionnaire en douane agréé cesse d'être responsable de l'exactitude de ses déclarations, à moins qu'il n'ait commis une faute personnelle ou que la douane ne se trouve, par son fait, dans l'impossibilité de poursuivre utilement le destinataire. »

ARTICLE 4

L'article 8 dudit décret est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les commissionnaires en douane agréés constituent un fonds de garantie qui couvrira à l'égard de l'Administration des douanes les engagements civils des commissionnaires agréés et de leurs cautions. »

ARTICLE 5

L'article 10 du décret est modifié comme suit :

« Les frais et commissions à percevoir par les commissionnaires en douane agréés font l'objet de tarifs revisables établis par les organisations professionnelles des commissionnaires en douane et soumis à l'homologation du ministre du Commerce. »

ARTICLE 6

L'article 13 dudit décret est modifié de la façon suivante :

« Des décrets détermineront les conditions dans lesquelles les dispositions qui précèdent seront appliquées aux services publics concédés ou subventionnés, accomplissant pour autrui des opérations de dédouanement. Toutes les entreprises (compagnies de chemins de fer, compagnies de navigation maritime et aérienne, etc...) qui accompliront pour autrui des opérations de dédouanement à l'importation seront tenues d'appliquer à ces opérations les tarifs prévus à l'article 10 ci-dessus.

5

NOTE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES

A MESSIEURS LES DIRECTEURS

SUR LA NOTION DE DESTINATAIRE RÉEL

(Bulletin Douanier, N° 1295 du 14 février 1936)

Des difficultés d'application s'étant produites en matière de désignation, sur les déclarations d'importation, du « destinataire réel » visé par l'article 72 du Code des Douanes, il paraît nécessaire de fixer le service ainsi que les usagers sur la portée exacte de ces dispositions.

En règle stricte, du point de vue juridique et pour l'ap-

plication éventuelle des dispositions de l'article 635 du code des Douanes, il convient, ainsi que l'a précisé la note polygraphiée n° 1675 du 18/4/35 d'entendre par « destinataire réel » au regard de l'article 72 susvisé, le réceptionnaire effectif de la marchandise, c'est-à-dire la personne à laquelle la marchandise est adressée effectivement au moment de l'importation, soit pour ses besoins particuliers, soit en vue d'une revente immédiate ou différée.

Ne sauraient toutefois être désignés comme destinataires réels les intermédiaires exclusivement chargés des formalités de douane, manutentions, transports ou réexpéditions.

Généralement, le simple examen des documents annexés à la déclaration (factures, certificats d'origine, bordereaux de transport ou de livraison, lettres de voiture, ordres de dédouanement) permet de déterminer très exactement le nom et l'adresse de ce destinataire.

Il est des cas, cependant, où cette détermination est difficile, par exemple, lorsqu'il s'agit de cargaisons « flottantes » introduites par l'expéditeur étranger qui vient les vendre lui-même sur le marché français, ou de colis de groupage, présentés pour le compte d'un même importateur à destination de clients divers et parfois inconnus au moment de la visite.

Aussi, par une interprétation très libérale des règlements, l'administration a-t-elle admis que les déclarants, dans l'éventualité où ils n'auraient pas en leur possession des éléments d'appréciation suffisants, indiquent les destinataires apparents, sauf à prendre sur les déclarations l'engagement de faire connaître ultérieurement, par une note succincte qui serait annexée à la déclaration correspondante, le nom et l'adresse des destinataires réels. Cette facilité pourrait toutefois être retirée en cas d'abus, sans préjudice de

toutes autres sanctions prévues par la loi (article 635 du code des douanes) en matière de fausses déclarations du destinataire.

Considérant, par ailleurs, d'une part que le destinataire s'identifie le plus souvent avec l'acheteur français et, d'autre part, que les éléments sur lesquels portera éventuellement le contrôle a posteriori (espèce, qualité et valeur de la marchandise) pourront être facilement retrouvés dans les écritures de la personne portée au contrat de vente intervenu avec l'expéditeur étranger, l'administration admet également, à la demande du commerce, que le déclarant indique comme destinataire réel, l'acheteur en France du produit importé, sans avoir à rechercher si cet acheteur recevra effectivement la marchandise. Mais, afin d'éviter des abus, l'intéressé devra produire en original, ou en copie authentifiée par le service, la facture dûment légalisée de la dernière vente conclue à l'étranger à destination de la France. Il est précisé, à cet égard, qu'on doit considérer comme vente effectuée à l'étranger toute vente conclue en France avec condition de livraison hors de France des marchandises à importer. Ce document restera annexé dans tous les cas à la déclaration correspondante.

La question, en outre, s'est posée de savoir s'il convenait d'accepter la désignation de destinataires résidant à l'étranger. Aucun texte légal n'interdit, sans doute, à une personne qui n'a en France, ni domicile, ni résidence, d'y recevoir cependant des marchandises étrangères. Mais on ne saurait admettre qu'une importation pour la consommation, avec paiement de droits élevés, puisse être effectuée sans qu'il y ait pour la recevoir un destinataire établi, définitivement ou momentanément, sur le territoire français. En aucun cas, dès lors, le service ne devra accepter une déclara-

tion donnant, pour le destinataire, une adresse située à l'étranger.

Pour plus de précision, j'indique ci-après les suites données à quelques difficultés survenues entre le service et les usagers ou à des questions posées par les déclarants.

1^{er} cas : Une maison étrangère qui possède en France un dépôt expédie des marchandises au dépositaire au fur et à mesure des ventes effectuées par ce dépositaire. Ce dernier n'intervient pas dans le règlement des factures.

Destinataire : le dépositaire.

2^e cas : Une maison étrangère expédie en France des marchandises pour lesquelles elle n'a pas encore d'acquéreur et qu'elle entrepose dans les magasins d'un transitaire. Elle donne à ce dernier, qui n'intervient ni dans les ventes, ni dans le règlement des factures, des ordres de réexpédition aux nouveaux clients au fur et à mesure que ces derniers lui sont connus.

Destinataire : le commissionnaire au titre de dépositaire qui a reçu les marchandises après dédouanement.

3^e cas : Un importateur introduit pour son compte un lot de marchandises et, en même temps, donne l'ordre à son transitaire de les expédier à des clients avec lesquels il a traité.

Destinataire : les clients de l'importateur.

4^e cas : Un importateur introduit un lot de marchandises destinées, partie à des clients connus auxquels elles sont expédiées immédiatement, partie à être constituées en magasin en vue de ventes ultérieures.

Destinataires : les clients connus pour la première partie du lot et le dépositaire pour le restant.

5^e cas : Un importateur introduit sous le couvert d'une licence dont il est bénéficiaire des marchandises qui sont des-

tinées et expédiées immédiatement à ses clients non repris sur cette licence.

Destinataires : les clients.

Ainsi que l'a précisé la note polygraphiée 7017 (1/4) du 2/7/1934, la licence ne peut être utilisée pour le dédouanement que si la vente entre le titulaire de cette licence et le destinataire réel a été conclue « à l'acquitté » et que si elle donne lieu, par suite, à l'application de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'intérieur. En l'occurrence, les déclarations d'importation doivent mentionner :

1. — dans la colonne ad hoc le nom et l'adresse du destinataire réel.

2. — A la suite de la déclaration :

a) le nom du titulaire des licences présentées à l'appui de la déclaration.

b) les numéros et dates de ces licences avec indication des quantités à imputer sur chacune d'elles.

6° cas : Un déclarant reçoit des marchandises qu'il expédie à des représentants répartiteurs du vendeur étranger, lesquels les distribuent entre divers clients et recouvrent le montant des factures.

Destinataires : les représentants répartiteurs dès l'instant où ils reçoivent effectivement les marchandises.

7° cas : Le destinataire réel désigné sur la déclaration donne l'ordre au déclarant, soit en cours d'enlèvement, soit en cours de transport, de remettre les marchandises à un de ses clients avec lequel il a traité.

Destinataire : le nouveau client.

Dans cette éventualité, il appartient au déclarant d'en informer le service par une note succincte à annexer à la déclaration et d'annoter en conséquence, en conservant l'ordre de transfert, le dossier de l'affaire.

8^e cas : Le destinataire réel mentionné sur la déclaration refuse la marchandise et, sur l'ordre de son mandant, le déclarant la réexpédie à un autre client.

Destinataire : même solution que pour le cas précédent.

Dans les exemples qui précèdent, c'est la règle stricte qu'il faut entendre par « destinataire réel » le réceptionnaire effectif de la marchandise qui a été prise exclusivement en considération. C'est pourquoi la solution qui leur a été donnée ne s'oppose pas éventuellement à ce que le déclarant use, aux conditions fixées par la présente instruction de la facilité qui lui a été accordée de mentionner, comme « destinataire réel » l'acheteur de la marchandise importée.

Je prie Messieurs les Directeurs d'adresser des instructions en conséquence au personnel sous leurs ordres et d'en informer le commerce. (B. D. 1295).

6

RÈGLEMENT D'APPLICATION DU 17 AVRIL 1934
SUR L'ORGANISATION DES COMITÉS INTERPROFESSIONNELS CHARGÉS
DE RÉPARTIR LES CONTINGENTS D'IMPORTATION

Chapitre I

Présentation des demandes

I. — Introduction des demandes d'autorisation
d'importation.

Tout importateur qui remplit les conditions prévues à l'article II ci-après et désire obtenir l'autorisation d'importer des marchandises contingentées (nouveaux contingents) doit adresser au Comité interprofessionnel compétent :

1^o Une feuille de renseignements (formule modèle A

ci-annexée, feuille bleue) sur laquelle il indique par pays, par poste du tarif douanier et par catégorie d'articles contingentés le total de ses importations de 1932 en unités pour les produits taxés à l'unité, en poids pour les marchandises autres. Cette déclaration doit être datée et certifiée sincère et véritable par le signataire.

2° Une demande d'autorisation d'importation (formule B ci-annexée, feuille blanche) en cinq exemplaires, présentant la réponse précise à chacune des questions prévues par la formule.

L'importateur est tenu de formuler en cinq exemplaires une demande distincte d'autorisation par poste visé du tarif douanier et par bureau de dédouanement.

En principe, les demandes d'autorisation sont trimestrielles et ne peuvent mentionner, pour un article déterminé, que des quantités ne dépassant pas le quart de celles importées en 1932. Toutefois, le matériel mécanique et les pièces de rechange soumises au contingentement peuvent, par exception, faire l'objet de demandes établies au fur et à mesure des besoins.

Pour être recevable, toute demande d'autorisation d'importation trimestrielle doit être accompagnée de la feuille de renseignements modèle A (feuille bleue), sauf exception en ce qui concerne l'importation des pièces de rechange et les dérogations prévues à l'article II ci-après.

Toutes les demandes doivent être adressées directement aux Comités interprofessionnels chargés de leur instruction dont les adresses figurent à l'annexe I du présent règlement.

Les demandes trimestrielles d'autorisation d'importation sont remises aux dits Comités au plus tard dix jours avant la fin du trimestre.

II. — Incessibilité des licences.

Licences inutilisées.

Les licences sont personnelles et incessibles.

Toute licence, totalement ou partiellement inutilisée, doit être renvoyée, sans délai, au Comité interprofessionnel qui l'a délivrée.

III. — Instruction des demandes d'autorisation d'importation. — Sanctions prévues en cas de manœuvres frauduleuses et de déclarations inexactes.

Chaque fois qu'il le juge utile, le Comité interprofessionnel peut exiger des importateurs la justification des indications portées par eux sur la feuille modèle A. Toutefois, ces justifications sont limitées aux déclarations en douane ou aux certificats des transitaires. Seuls, les inspecteurs agréés par le ministre du Commerce et de l'Industrie et les fonctionnaires du ministère et des services annexes peuvent exiger la production des factures ou autres documents comptables.

En cas de déclaration volontairement inexacte, de fraude ou de manœuvre frauduleuse, de cession de licence à des tiers, le ministre prendra les sanctions que la faute commise lui paraîtra comporter, sans préjudice des poursuites qu'il pourra engager devant la juridiction pénale.

Chapitre II

IV. — Enregistrement des demandes et notification des rejets par le Comité Interprofessionnel.

Les demandes reçues par le Comité interprofessionnel doivent être enregistrées à l'arrivée et au départ et revêtues d'un timbre portant la désignation et l'adresse du Comité. Toutefois, celles faisant l'objet d'un avis défavorable ne

donnent lieu qu'au premier enregistrement. Dans ce cas, le Comité renvoie par la poste trois exemplaires à l'intéressé en l'informant par écrit des motifs du rejet. Le demandeur conserve le droit de contester les motifs qui lui sont opposés, par voie de réclamation écrite adressée au Service d'application des contingentements du ministère du Commerce et de l'Industrie, 22, avenue Victor-Emmanuel-III. Des deux exemplaires restants de la demande refusée, l'un est archivé par le Comité, l'autre accompagné d'une copie de l'avis de rejet, est transmis au Service susvisé d'application des contingentements.

a) Enregistrement à l'arrivée.

b) Enregistrement au départ.

Nous ne reproduisons pas en détail ces paragraphes car ils concernent exclusivement l'organisation intérieure des Comités.

En vue de faciliter le contrôle de l'Administration et des services de contrôle dépendant du ministre du Commerce et de l'Industrie ou agréés par lui, les numéros matricules des licences sont inscrits dans l'ordre strictement chronologique sans égard au pays ou au poste du tarif intéressé.

V. — Envoi des demandes revêtues de l'avis favorable du Comité Interprofessionnel.

Après examen des demandes d'autorisation, quatre exemplaires de chacune d'elles portant avis favorable total ou partiel des Comités, signés par son délégué, sont transmis au Service d'application des contingentements sous bordereau en deux exemplaires à raison d'un bordereau par poste du tarif.

Ce bordereau, daté et signé par le délégué du Comité,

comporte, pour chaque demande, les indications suivantes :
etc., etc...

VI. — Transmission des autorisations d'importation
à la Direction Générale des Douanes par le Service
d'application des contingentements.

Le Service d'application vérifie les quatre exemplaires
reçus, en garde un pour ses archives et transmet les trois
autres revêtus de l'autorisation du ministre du Commerce
à la Direction générale des Douanes.

Chapitre III

*Délivrance des licences aux importateurs,
Dates et délais.*

VII. — Renvoi des licences délivrées par
l'Administration des Douanes.

Les licences accordées par la Direction générale des
Douanes (Service des contingentements) sont remises au
messager accrédité du Comité interprofessionnel.

VIII. — Notification des décisions et délivrance
des licences aux importateurs.

Chaque importateur est avisé par lettre du Comité inter-
professionnel des décisions prises en sa faveur ; le même
avis lui fait connaître le montant de la redevance représen-
tative de sa quote part dans les frais de gestion exposés par
le Comité.

L'importateur peut prendre directement possession des
licences dont il est bénéficiaire au siège même du Comité,
contre paiement des sommes dues ; il peut les recevoir par
la poste, s'il en exprime le désir par écrit, après avoir fait
parvenir au Comité la redevance y afférente.

IX. — Date et délais prévus pour la présentation,
l'instruction et la transmission des demandes.

Ainsi qu'il est indiqué à l'article I^{er} du présent règlement, les demandes trimestrielles d'autorisation d'importation sont reçues par les Comités interprofessionnels au plus tard dix jours avant le début du trimestre.

Sauf cas exceptionnels exigeant une enquête spéciale, les Comités interprofessionnels doivent transmettre au Service d'application des contingentements dans les dix jours qui suivent la publication au Journal Officiel du décret de contingentement toutes les demandes fondées dont ils ont été saisis.

Chapitre IV

Répartition des contingents.

Droit des importateurs.

X. — Limitation du droit de l'importateur.

Le droit individuel d'importer dépend de l'importance du contingent restitué au pays fournisseur. En conséquence, si le contingent d'un pays donné est fixé aux 25 pour cent de ses importations de 1932, le droit de chaque importateur basé sur la même année se trouve mathématiquement réduit de 75 pour cent.

XI. — Définition de l'importateur et justification
du droit d'importer. — Dérogations.

Le droit d'importer des marchandises contingentées est, en principe, réservé à tout importateur ayant importé les mêmes marchandises, en provenance du même pays d'origine, pendant l'année 1932.

Peuvent seuls obtenir les licences d'importation les importateurs réputés tels, qui acquittent les droits de douane.

Ne peuvent en aucun cas être considérés comme importateurs les transitaires agents en douane, compagnies de transport et navigation, etc... et qui avancent le montant des droits pour le compte du véritable importateur. Dans le cas d'une marchandise achetée franco de douane, l'importateur est donc le fournisseur étranger, mais ce dernier doit se faire représenter auprès de l'Administration française pour la délivrance des licences, par un mandataire dûment autorisé, patenté ou possédant la carte d'identité professionnelle des représentants de commerce, autre que le transitaire, l'agent en douane ou la compagnie de transports ou de navigation. Le mandataire doit être domicilié en France.

Tout importateur doit pouvoir justifier de sa qualité de patenté et de son inscription au registre du commerce, exception faite pour les représentants de maisons étrangères possesseurs de la carte d'identité professionnelle des représentants de commerce qui sont en mesure de prouver, par la production d'un contrat régulier, qu'ils agissent comme simples mandataires de leur firme.

Par dérogation aux règles qui précèdent, les pièces de rechange soumises au contingentement pourront faire l'objet, après avis du Comité interprofessionnel, sur demande à lui adressée, de licences destinées à des particuliers, sous réserve de la production des justifications nécessaires.

Sous réserve des dispositions de l'article XII ci-après, aucune licence d'importation ne sera accordée à un nouvel importateur. Toutefois, des dérogations spéciales pourront être accordées par le ministère du Commerce et de l'Industrie. Pour être recevable, toute demande de dérogation adressée au ministre doit être accompagnée de cinq exemplaires de la formule modèle B prévue à l'article 1^{er}, régulièrement

remplis, et, au surplus, contenir l'exposé des motifs par lesquels son auteur prétend la justifier.

XII. — Répartition des contingents entre les importateurs.

Le contingent d'importation fixé par le décret pour un pays déterminé sera réparti par le Comité interprofessionnel compétent en observant les règles suivantes :

Deux cas peuvent se produire :

Ou bien tous les pétitionnaires justifient, pour 1932, d'importations de même origine sensiblement égales à celles demandées ;

Ou bien à la liste des ayants droit viennent s'ajouter des pétitionnaires n'ayant pas ou peu importé en 1932.

Dans le premier cas, le Comité répartit tout le contingent au prorata des droits de chacun des demandeurs, sans dépasser toutefois les termes de chaque demande et en réservant un pourcentage qui ne peut excéder 5 %, pour tenir compte de l'exception des pièces de rechange prévue à l'article précédent et satisfaire aux demandes émanant d'autres Comités interprofessionnels, dans les conditions indiquées au dernier paragraphe du présent article.

Dans le deuxième cas, le Comité répartit 85 % du contingent entre les importateurs justifiant d'un droit entier, les 15 % restants étant réservés pour satisfaire aux besoins des autres pétitionnaires et des bénéficiaires des dérogations prévues à l'article II. Ces 15 % constituent une limite qui ne peut être dépassée.

Si le Comité interprofessionnel estime qu'un tel pourcentage est insuffisant pour faire face à des demandes d'intérêt exceptionnel, il lui appartient de saisir, pour décision,

le ministre du Commerce et de l'Industrie d'une demande motivée de contingent supplémentaire.

En aucun cas, le contingent ne peut être dépassé sans l'agrément préalable du ministre.

Pour la délivrance des licences, les accessoires indispensables suivent la partie principale de l'ensemble auquel ils s'incorporent. Par exemple, lorsqu'un Comité interprofessionnel donne avis favorable à une demande d'autorisation d'importation de la partie principale d'une machine, l'autorisation d'importer une ou plusieurs parties accessoires contingentées de ladite machine avec lequel elle fait ou elles font corps, ressortissant à un ou plusieurs autres Comités, doit recevoir de droit l'avis favorable de ceux-ci. L'importateur peut donc transmettre le dossier complet de ses demandes au Comité chargé d'instruire la principale d'entre elles, à charge par celui-ci d'obtenir pour les parties accessoires l'acquiescement des autres Comités compétents. Toutefois, le bénéfice de cette disposition est réservé aux parties accessoires dont le poids ne dépasse pas au total 5 % de l'ensemble.

XII. — Importations saisonnières.

Afin de faciliter le commerce saisonnier de certains importateurs, les Comités interprofessionnels peuvent être autorisés, pour des cas déterminés, par le ministre du Commerce et de l'Industrie, à faire délivrer aux demandes des licences d'importation supplémentaires à valoir sur le trimestre suivant, étant entendu qu'en aucun cas, le contingent total de l'année ne pourra être dépassé.

XIV. — Utilisation des contingents.

Rien ne peut s'opposer à l'entière utilisation des contingents. Il convient donc que les importateurs soient avisés en

temps utile par les soins des Comités compétents des reliquats de contingents restant à leur disposition.

XV. — Report des contingents non utilisés.

Si, malgré les avis prévus à l'article XIV, aucune demande d'autorisation d'importation desdits reliquats n'est présentée avant la fin du trimestre ou si les demandes produites ne couvrent pas la totalité du contingent, le reliquat n'est pas ajouté au contingent du trimestre suivant, à moins d'une autorisation spéciale du ministre du Commerce et de l'Industrie.

XVI. — Report des dépassements de contingents.

Si, à la suite de cas de force majeure, un contingent est dépassé, le dépassement est déduit du contingent du trimestre suivant, à moins d'une autorisation spéciale du ministre du Commerce et de l'Industrie.

XVII. — Transfert de contingents.

Les Comités interprofessionnels ne sont pas autorisés à transférer tout ou partie de contingent d'un pays à un autre pays, à moins d'une autorisation spéciale du ministre du Commerce et de l'Industrie donnée, s'il y a lieu, après avis du ministre des Affaires étrangères.

XVIII. — Redevances.

Les Comités interprofessionnels sont autorisés, pour couvrir leurs frais de gestion et ceux des Chambres syndicales des importateurs qu'ils sont appelés à consulter, à percevoir une redevance dont les modalités et la comptabilité feront l'objet d'un règlement ultérieur. Provisoirement, les Comités interprofessionnels sont autorisés à suivre pour la perception de ladite redevance les usages admis jusqu'à ce

jour, ou, après approbation ministérielle, toute autre règle qu'ils décideront d'appliquer.

XIX. — Composition et fonctionnement des Comités Interprofessionnels.

Créé sous l'égide de la Confédération générale de la production française, chaque Comité interprofessionnel doit obligatoirement comprendre au minimum :

2 représentants des producteurs français ;

1 représentant des importateurs ;

1 représentant des utilisateurs ou consommateurs.

Le fonctionnement de chaque Comité interprofessionnel, conformément aux règles énoncées dans le présent règlement, implique la justification de sa part que toutes mesures ont été prises pour assurer l'exécution desdites règles, notamment en ce qui concerne la tenue des registres prévue à l'article IV.

Les opérations des Comités sont vérifiées sur place soit par des inspecteurs agréés par le ministre du Commerce et de l'Industrie, soit par des fonctionnaires du Service d'application des contingentements munis d'une commission ministérielle spéciale.

XX. — Rapport de gestion des Comités Interprofessionnels.

Le vingt-cinquième jour, au plus tard, du dernier mois de chaque trimestre, les Comités interprofessionnels sont tenus d'adresser un rapport détaillé sur les résultats de leur gestion, comportant un résumé de la comptabilité des contingents qu'ils administrent et un état conforme au modèle F. ci-annexé, de leurs dépenses et de leurs recettes. Ils y joignent, le cas échéant, les observations ou propositions qu'ils croient devoir formuler.

Au dernier jour de chaque mois, les Comités font parvenir au service de répartition des contingentements. Avenue Victor Emmanuel III, N° 22, le relevé des licences totalement ou partiellement inutilisées, qui leur sont renvoyées conformément à l'article 2 ci-dessus.

Vu : *le Président de Thèse,*
HAMEL.

Vu : *le Doyen,*
E. ALLIX.

Vu et permis d'imprimer.
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. — Généralités sur la profession de commissionnaire en douane	
--	--

PREMIÈRE PARTIE

LES CADRES LÉGAUX DE LA PROFESSION DE COMMISSIONNAIRE EN DOUANE

TITRE I. — Le problème théorique	21
TITRE II. — Le répertoire des transitaires	29
TITRE III. — La préparation de la réforme de 1935	34
TITRE IV. — Le décret-loi du 30 octobre 1935	43
I. — La base fondamentale de la réforme : le principe de l'agrément	46
II. — La Chambre de discipline des commissionnaires agréés	59
III. — La constitution du fonds de garantie ...	63
IV. — La tarification des frais et commissions	67
TITRE V. — Proposition de révision du décret-loi du 30 octobre 1935	72

DEUXIÈME PARTIE

DE LA RESPONSABILITÉ DU COMMISSIONNAIRE EN DOUANE

CHAPITRE I. — Responsabilité du déclarant en douane	80
TITRE I. — Principe et étendue de la responsabilité	80

TITRE II. — Recherche et poursuite des infractions après mainlevée des marchandises et leur retrait du rayon de la douane	83
TITRE III. — Applications du principe de responsabilité	94
I. — L'excuse de force majeure	94
II. — Contestations sur l'origine et la provenance	96
III. — La déclaration des marchandises taxées ad valorem — les contestations relatives à la valeur	103
IV. — La notion de destinataire réel	114
V. — Le dédouanement des marchandises contingentées	122
VI. — Les déclarations à l'exportation ..	133
TITRE IV. — Réformes à apporter à la législation	136
CHAPITRE II. — Responsabilité commerciale du commissionnaire en douane	143
I. — Responsabilité résultant de la déclaration	144
II. — Responsabilité résultant d'actes positifs	146
III. — Du droit de revendication du propriétaire des marchandises	148

TROISIÈME PARTIE

RÉGIME DES CRÉANCES DU COMMISSIONNAIRE EN DOUANE

I. — La subrogation au privilège de l'administration des douanes	153
II. — Le privilège de l'article 95 du Code de Commerce	160

QUATRIÈME PARTIE

NOTIONS SOMMAIRES SUR LA COMMISSION EN DOUANE A L'ÉTRANGER	165
---	-----

ANNEXES

I. — Décret-loi du 30 octobre 1935 réglant la profession de transitaire en douane	173
II. — Décret du 16 avril 1936 fixant le statut des commissionnaires en douane agréés	177
III. — Arrêté fixant les modalités des élections des membres de la Chambre de discipline des commissionnaires agréés (3 juin 1936)	185
IV. — Proposition de loi Vincent (N° 5830, 18 décembre 1935)	190
V. — Note de la Direction Générale des Douanes à Messieurs les Directeurs sur la notion de destinataire réel (Bulletin douanier N° 1295 du 14 février 1936.)	198
VI. — Règlement d'application du 17 avril 1934 sur l'organisation des comités interprofessionnels chargés de répartir les contingents d'importation	203

IMPRIMERIE LES PRESSES MODERNES

(Atelier et Direction)

96, Galerie Beaujolais - Palais Royal — PARIS (1^{er})

